



Terra *Amazônia* Legal

Auditoria Coordenada Terra Legal



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE NO PROGRAMA TERRA LEGAL
AMAZÔNIA.

TC 015.859/2014-2

Fiscalização 402/2014

Relator: Ministro Weder de Oliveira.

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho, de 16/05/2014, do Min. Weder de Oliveira (TC 11.744/2014-6)

Objeto da fiscalização: Programa Terra Legal Amazônia.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização/ Fase Planejamento 726, de 16/6/2014, alterada pela 954, de 1º/8/2014; Portaria de Fiscalização/Fases Execução e Relatório 1091, de 21/8/2014, alterada pela 1483, de 30/10/2014.

Período abrangido pela fiscalização: Fevereiro de 2009 a Julho de 2014.

Volume de recursos fiscalizados: R\$ 62 bilhões.

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação
Elienai Monteiro dos Santos (Supervisor)	3068-6	Secex-AM
Ana Maria Lima dos Santos (Coordenadora)	7673-2	Secex-AM
Lúcia de Fátima Ribeiro Magalhães	2852-5	Secex-AM
Luiz Felipe dos Santos Bringel	10179-6	Secex-AM
Saulo Maurício Silva Lobo	10219-9	Secex-AM
Tiago Modesto Carneiro Costa	6583-8	SecexAmb
Junnius Marques Arifa	3585-8	SecexAmb
Sarah Peixoto Toledo	9822-1	SecexAmb
Vyrginia da Cruz Rodrigues	9815-9	SecexAmb
Rafael Estéfano Crispim	10188-5	Secex-AP
Vitor Levi Barboza Silva	9429-3	Secex-AP

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/Entidade: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal

Vinculação (ministério): Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Vinculação no TCU (Unidade Técnica): Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmb

Responsável pelo órgão/entidade:

Nome	CPF	Cargo	Período
Sérgio Roberto Lopes	523.873.569-34	Secretário	Desde 16/2/2012

PROCESSOS CONEXOS

TC 027.785/2011-4; TC 029.047/2011-0; TC 041.707/2012-5; TC 031.399/2013-4; TC 024.935/2013-1; TC 028.435/2014-1; e TC 022.702/2014-8.

RESUMO

O Programa Terra Legal Amazônia visa regularizar a ocupação de 67,4 milhões de hectares de terras públicas, um patrimônio estimado em R\$ 61,7 bilhões, com mais de 150 mil famílias rurais beneficiárias. Essa regularização, além de proporcionar segurança jurídica aos posseiros, possibilita diversos ganhos como a identificação de crimes ambientais, acesso a programas de financiamento, desenvolvimento econômico, aumento na arrecadação de impostos, dentre outros. Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo do Amazonas constatou que, decorridos mais de cinco anos do início do programa, houve baixo rendimento operacional, além de o nível dos controles internos aplicados nas operações do programa mostrarem-se insuficientes para garantir sua conformidade com os normativos.

Para dar cumprimento ao objetivo da auditoria de avaliar a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia foram elaboradas nove questões de auditoria, relacionadas aos seguintes processos de trabalho: 1. Critérios de priorização de atendimento aos beneficiários e de georreferenciamento das áreas; 2. Processo de aprovação das áreas e de seleção dos beneficiários a serem contemplados; 3. Instrução processual; 4. Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas; 5. Processo de análise e de deferimento de recursos; 6. Processo de acompanhamento de cláusulas resolutivas; 7. Processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações; 8. Cumprimento dos requisitos de transparência; 9. Cumprimento de objetivos gerais do Programa.

O escopo do trabalho se limitou à regularização fundiária rural. As análises e conclusões finais da presente auditoria foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

As principais constatações foram: I- Baixo índice de atingimento das metas e objetivos propostos, como a destinação das terras públicas e a preservação contra os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola; II- Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação; III- Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago pelo público alvo com o mesmo perfil (assentados do Incra em relação aos titulados com áreas entre 1 e 4 módulos fiscais (MF) e valor de mercado em relação aos de áreas maiores), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra; IV- Não adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas nos casos de descumprimento das cláusulas resolutivas e de indeferimento; V- Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal; VI- Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas; VII- Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares; VIII- Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

As principais deliberações abrangem audiência de responsáveis e a realização de propostas de determinações e recomendações ao MDA.

Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho do programa na consecução de seu objetivo de regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, conferindo função social a imóveis rurais da União. São esperados também benefícios financeiros estimados em R\$ 69.002.473,42 referentes ao valor da terra indevidamente titulada.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro do Imóvel Rural
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CFC	Conselho Federal de Contabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
Conjur/MDA	Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DAP/MDA	Declaração de Aptidão ao Pronaf
GEI	Grupo Executivo Intergovernamental para a Regularização Fundiária da Amazônia Legal
GRU	Guia de Recolhimento da União
IFNP	Informa <i>Economics</i> FNP
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MF	Módulos fiscais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAT	Normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU
NBCT	Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica
PDCA	<i>Plan, Do, Check, Act</i> (Planejar, Executar, Avaliar, Agir)
PPA	Plano Plurianual
PPR	Planilha de Preços Referenciais da Terra Nua (Incra)
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RFB	Receita Federal do Brasil
Secex/AM	Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas
Secex/AP	Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá
Serfal	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal
SecexAmb	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIM	Sistema de Informações de Mortalidade
SIR	Sistema de Informações Rurais
Sisobi	Sistema Nacional de Óbitos
Sisterleg	Sistema Terra Legal
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SRFA	Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SRFA-A	Coordenação-Geral Administrativa
SRFA-C	Coordenação-Geral de Cadastro e Cartografia
SRFA-R	Coordenação-Geral de Regularização Fundiária
TCU	Tribunal de Contas da União
VBP	Valor Bruto da Produção



LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Lista de tabelas

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências de irregularidades em processos titulados no Programa Terra Legal.	15
Tabela 2 – Quantidade de indícios de ocorrências de irregularidades em processos titulados no Programa Terra Legal.	15
Tabela 3 – Quantidade de falhas formais em processos de titulação com potencial de causar irregularidades.	16
Tabela 4 – Valor da terra – exemplos dos valores cobrados pelo Incra e pelo Programa Terra Legal.	20
Tabela 5 – Comparativo entre preços do Programa Terra Legal e valor de mercado.	21
Tabela 6 - Casos de descumprimento de cláusula resolutive identificados em visita <i>in loco</i>	22
Tabela 7– Processos indeferidos sem comprovação de notificação do requerente.	24
Tabela 8 – Cálculo do Subsídio (Valor de mercado – Valor cobrado).....	26

Lista de Figuras

Figura 1 – Histórico de valores orçados no Programa Terra Legal (2011 – 2014)	8
Figura 2 – Desempenho do Programa Terra Legal – Metas do PPA	11
Figura 3 – Quantidades de áreas regularizadas de 1MF e 4 MF	12
Figura 4 – Projeção para atingir a meta estabelecida de atender 150.000 beneficiários.	13
Figura 5 – Processos com irregularidades e processos com indícios de irregularidades no Programa Terra Legal.	14

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	4
LISTA DE FIGURAS E TABELAS	5
I. INTRODUÇÃO	7
Deliberação de Origem	7
Visão Geral.....	7
Objetivo	8
Questões de Auditoria	9
Metodologia.....	9
Limitações de Auditoria	9
Volume de recursos fiscalizados	9
Benefícios	9
Processos Conexos	9
II. ACHADOS DE AUDITORIA	10
II.1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.	10
II.2. Existência de 887 (11%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa, e 2.931 (36,86%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.	14
II.3. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais até 4 módulos fiscais é desproporcional ao valor pago em programa governamental com mesmo perfil de público alvo.	19
II.4. O Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais acima de 4 módulos fiscais é desproporcional ao valor de mercado.	21
II.5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas no programa, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.	22
II.6. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das áreas.	24
II.7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.	25
II.8. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas.	27
II.9. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.	28
II.10. Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.	29
III. CONCLUSÃO.....	31
IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	33
ANEXOS DO RELATÓRIO.....	39
ANEXO 1 - MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	39
ANEXO 2 – MATRIZ DE ACHADOS	48
ANEXO 3 – TABELA DE EVIDÊNCIAS E PEÇAS PROCESSUAIS	73
ANEXO 4 – METODOLOGIA.....	80
ANEXO 5 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR AOS ACHADOS DE AUDITORIA.....	84
DOCUMENTOS JUNTADOS	96

I. INTRODUÇÃO

Deliberação de Origem

1. Trata-se do relatório de auditoria de conformidade que tem como objeto o Programa Terra Legal Amazônia (PTL). Essa auditoria foi autorizada por Despacho, de 16/5/2014, do Ministro Weder de Oliveira (TC 11.744/2014-6).

Visão Geral

2. O Programa Terra Legal Amazônia foi criado pela Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, visando à regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal. A meta estipulada para o programa, em 2009, era beneficiar cerca de 150 mil posseiros, em nove estados da Amazônia Legal, totalizando uma área de 67,4 milhões de hectares, com valor de mercado estimado em R\$ 61,7 bilhões, só em terra nua, sem contar com os recursos naturais existentes ou eventuais benfeitorias.

3. Essa Lei transferiu do Incra para o MDA a competência para regularização fundiária na Amazônia Legal pelo prazo de 5 anos, prorrogáveis por igual período (art. 33). Ressalte-se que a vigência foi prorrogada por mais três anos, consoante Decreto 8273, de 23/6/2014.

4. O programa Terra Legal visa obter mais celeridade no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas. Essa iniciativa almeja garantir segurança jurídica aos proprietários, possibilitando o seu acesso a políticas públicas de apoio ao desenvolvimento sustentável e impulsionando a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na região.

5. Os núcleos urbanos consolidados e as áreas de expansão urbana situados em terras federais serão doados aos municípios, devendo esses entes promover a regularização dos lotes existentes, com o apoio do Ministério das Cidades.

6. Podem ser objeto de regularização as terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar, desde que não ultrapassem 15 módulos fiscais, e que sejam inferiores a 1.500 hectares.

7. Os valores das terras a serem regularizadas pelo programa Terra Legal variam de acordo com o tamanho do imóvel. A titulação para uma área contínua de até 1 módulo fiscal será gratuita, enquanto acima de 1e até 15 MF, desde que inferior a 1.500 ha será onerosa, dispensada a licitação. O valor do imóvel será obtido a partir de planilha referencial do Incra para o valor mínimo da terra nua, a partir do qual aplicam-se índices deflatores. O pagamento será feito pelo beneficiário em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos.

8. Para ocorrer a regularização da ocupação, nos termos da Lei 11.952/2009, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem atender aos seguintes requisitos:

- a) Ocupar terras de até 15 módulos fiscais, limitadas a 1.500 ha;
- b) Ser brasileiro nato ou naturalizado;
- c) Não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- d) Não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural (ressalvadas as situações admitidas pelo Incra);
- e) Ter sua principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel;

f) Não exercer cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

9. A ocupação tem que ser comprovadamente anterior a dezembro de 2004, todavia o atual ocupante que tiver chegado depois dessa data pode solicitar a regularização se conseguir provar que a ocupação já existia na data limite. Outro público que pode ser abrangido pelo programa são as pessoas que possuem títulos expedidos anteriormente à edição da Lei 11.952/2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do Incra no âmbito da Amazônia Legal, e que continham cláusulas resolutivas.

10. Os principais processos de trabalho envolvidos na regularização rural são:

a) Cadastramento: envolve a identificação dos ocupantes e as características das ocupações rurais localizadas em terras públicas federais na Amazônia Legal;

b) Georreferenciamento: medição da área em questão e a descrição das características, limites e confrontações. Envolve a identificação dos ocupantes e as características das ocupações rurais localizadas em terras públicas federais na Amazônia Legal;

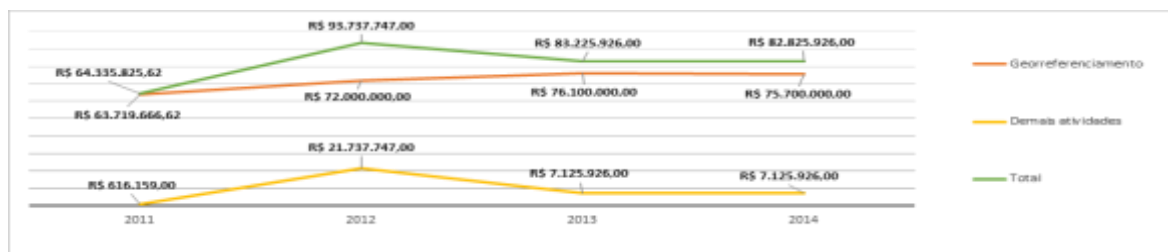
c) Titulação: Processo de análise e emissão dos títulos de domínio dos imóveis;

d) Pós-titulação: Monitoramento das cláusulas resolutivas - aproveitamento racional e adequado da área; averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; condições e forma de pagamento, cláusula que no caso de pagamento superior a 10 anos, estende-se até a integral quitação; recuperação ambiental de áreas degradadas localizadas na reserva legal e nas áreas de preservação permanente.

11. Os principais envolvidos nesses processos de trabalho são: i. o Grupo Executivo Intergovernamental para Regularização Fundiária da Amazônia Legal (GEI), que é a instância máxima do programa, responsável por avaliar, monitorar e planejar todos os trabalhos executados; ii. MDA, que exerce a coordenação e fiscalização do Programa pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal); e iii. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), responsável pela operacionalização e execução dos trabalhos do programa por sua Superintendência Nacional de Regularização Fundiária (SRFA).

12. No que se refere aos valores previstos no orçamento, foi orçado para o programa o total de R\$ 324,5 milhões entre 2011 e 2014, conforme figura a seguir:

Figura 1 – Histórico de valores orçados no Programa Terra Legal (2011 – 2014)



Fonte: Sistema Siope.

Objetivo

13. A presente auditoria tem como objetivo avaliar a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, relativo à regularização fundiária, de

responsabilidade do MDA e do Incra compreendendo o período desde o início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014. O escopo do trabalho se limitou à regularização fundiária rural.

Questões de Auditoria

14. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas nove questões de auditoria, descritas na íntegra na matriz de planejamento (peça 95), relacionadas aos seguintes processos de trabalho: i. Critérios de priorização de atendimento aos beneficiários e de georreferenciamento das áreas; ii. Processo de aprovação das áreas e de seleção dos beneficiários a serem contemplados; iii. Instrução processual; iv. Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas; v. Processo de análise e de deferimento de recursos; vi. Processo de acompanhamento de cláusulas resolutivas; vii. Processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações; viii. Cumprimento dos requisitos de transparência; ix. Cumprimento de objetivos gerais do Programa.

Metodologia

15. As análises e conclusões finais do presente trabalho serão efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). A análise dos possíveis achados da matriz de planejamento e o aprofundamento dos achados constam na peça 111 e a dos comentários dos gestores compõe o anexo 5 deste relatório. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade. Os detalhes da metodologia adotada encontram-se no anexo 4.

Limitações de Auditoria

16. Grande parte dos achados de auditoria é baseada em estudos de caso, cujos resultados não podem ser extrapolados. Tais achados, porém, são analisados em conjunto com a sistemática de controles internos adotada em cada processo de trabalho analisado, o que permite chegar-se a conclusões válidas sobre fragilidades e sobre a possibilidade de repetição dessas ocorrências em outros processos não incluídos nas amostras de estudo de caso.

17. Houve limitação para verificação do cumprimento dos requisitos de transparência (Questão 8) imposta pela legislação eleitoral que suspendeu nesse período a publicidade institucional, impossibilitando a confirmação da disponibilidade de informações aos beneficiários no sítio eletrônico do MDA.

Volume de recursos fiscalizados

18. O volume de recursos fiscalizados é estimado em R\$ 62 bilhões, sendo R\$ 61,7 bilhões referentes ao valor do patrimônio imobiliário transferido (valor médio da Terra Nua - R\$ 915,35/ha) e o restante o gasto orçamentário entre os exercícios de 2011 e 2014.

Benefícios

19. Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho da política na consecução de seu objetivo de regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, conferindo função social a imóveis rurais da União. São esperados também benefícios financeiros estimados em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor da terra indevidamente titulada.

Processos Conexos

20. Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA-SE), exercícios de 2010 – 2014: TC 4; TC 031.399/2013-4; TC 028.435/2014-1.

21. Contas do Incra dos exercícios de 2010 – 2014: TC 029.047/2011-0; TC 041.707/2012-5; TC 024.935/2013-1; TC 022.702/2014-8.

II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.

22. Foi constatado que o Programa Terra Legal, durante o período objeto da presente fiscalização, teve baixo cumprimento de seus objetivos inicialmente propostos, revelando baixo grau de obtenção de resultados em comparação com as metas estabelecidas nas normas pertinentes das Leis 11.952/2009, 11.653/2008 e 12.593/2012, além de não estar sendo conferida função social a imóveis rurais da União (conforme a Constituição Federal em seus arts. 5º, XXIII, e 186).

23. Partindo da Lei 11.952/2009, é possível verificar, no item 9 da exposição de motivos do seu projeto, que o Programa Terra Legal visa preservar contra “os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal”, pretensão esta que bem se alinha com os preceitos contidos nos arts. 1º, II a IV; 3º; 5º, XXIII, e 186 da Constituição Federal.

24. Consoante esses mesmos princípios constitucionais, não basta ao Estado brasileiro possuir terras, deve conhecê-las e dar a elas uma destinação. Afinal, se exige do particular o cumprimento da função social da propriedade – incluída a rural – deve, por meio da administração pública, cumprir ele mesmo essa função social, que, em se tratando de imóveis rurais, inclui – nos termos da própria Constituição (art. 186) – o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

25. Para tanto, ao elaborar e executar as políticas públicas, o gestor e demais servidores devem estar engajados em verificar a pertinência, em relação aos fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, das ações a serem desenvolvidas. No caso concreto, percebe-se que a teoria subjacente ao Programa Terra Legal se coaduna com esses fundamentos e objetivos, porém, a fim de realizar o art. 3º, da Constituição, por exemplo, não basta alienar as terras para posseiros, é preciso que o beneficiado cumpra efetivamente os requisitos previstos pelo programa.

26. Em outras palavras, a União, ao regularizar determinada área, não está assegurando o desempenho da respectiva função social caso não se certifique de que o posseiro titulado está cumprindo essa função social, nos termos do art. 186 acima citado. Por essa razão existem as cláusulas resolutivas dos títulos de domínio expedidos pelo programa. Como corolário de todo o trabalho realizado, servem para garantir a razão de ser do programa e a consecução verdadeira dos objetivos para os quais foi criado.

27. Entretanto, conforme constatado a partir das informações fornecidas nas entrevistas e obtidas nas visitas aos escritórios regionais do programa, não é feito acompanhamento dessas cláusulas. No entendimento dos gestores, o acompanhamento das cláusulas resolutivas só será feito após decorridos os dez anos estabelecidos em Lei para entrega definitiva do título.

28. Ocorre, porém, que a própria noção de acompanhamento dessas cláusulas supõe sua avaliação concomitante e não apenas posterior. Nesses casos, de acordo com a Lei 11.952/2009, arts. 15 a 18, haveria a alienação definitiva da terra ao beneficiário do programa, com necessidade de cumprimento integral das cláusulas resolutivas, ou a retomada da área pela União (no caso de descumprimento incorrigível das cláusulas).

29. Ressalte-se que, após decorridos dez anos de titulação inicial, qualquer descumprimento das cláusulas passaria impune e seria inócua a atuação dos agentes públicos para coibir crimes ambientais, reconcentração fundiária ou alienações indevidas.

30. O procedimento de retomada também não é feito pelo programa, nem nas hipóteses de indeferimento, nem nas de descumprimento de cláusulas resolutivas. Em última instância, consoante

análise do achado II.5, a falta de fiscalização depois da titulação aliada à ausência de retomada de terras regularizadas pelo programa (nos termos da Portaria MDA 23/2010) propicia a emissão de títulos para pessoas que não possuem os requisitos para tal ou, ao menos, não mantêm esses requisitos ao longo do tempo.

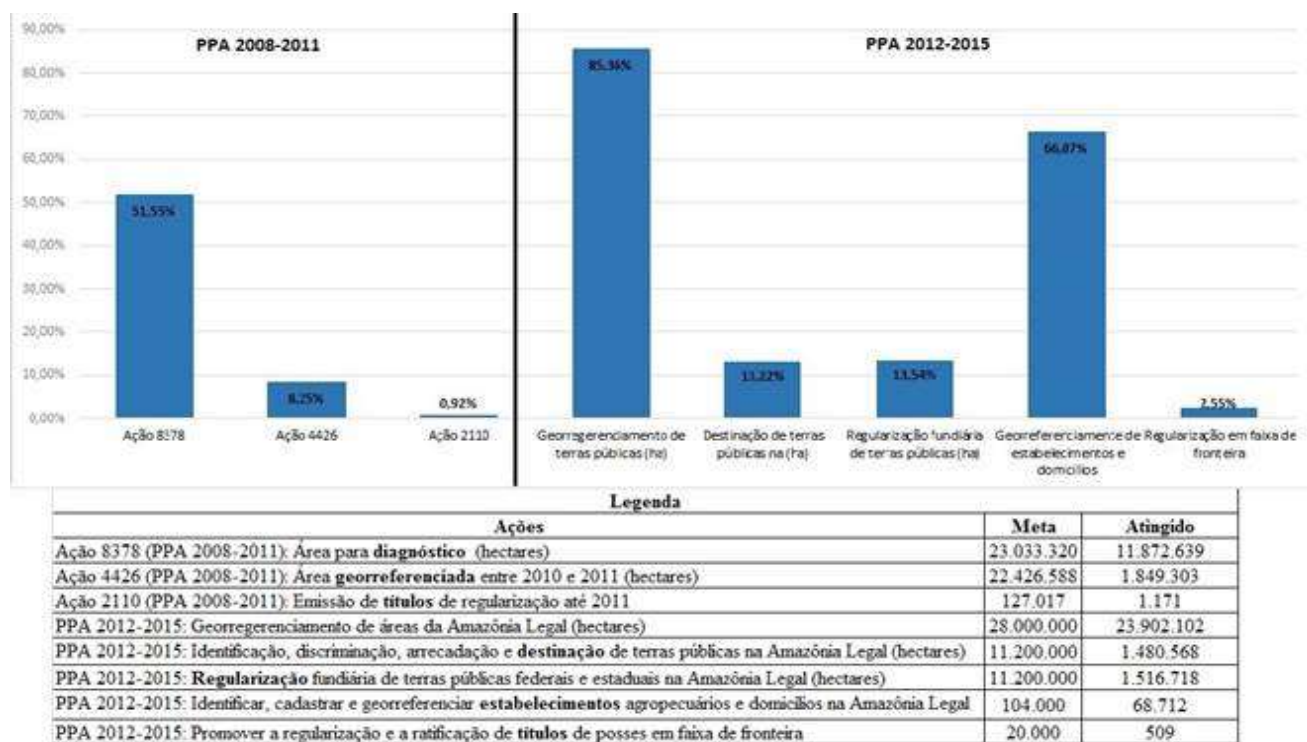
31. Desse modo, se o programa tem conferido terras da União para pessoas que não as tornam produtivas, o bem imóvel destinado continua sem atingir sua função social. Esse problema se revela ainda mais grave quando consideramos que a questão agrária permanece atual em nosso país, onde ao lado de latifúndios coexistem os movimentos reivindicatórios dos sem terras. O quadro se confirma pelo fato de o programa sequer conseguir atingir as metas propostas, seja de número de títulos emitidos seja de tamanho de área titulada.

32. Em tese, qualquer política pública deveria levar em consideração os objetivos da República estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal. Em concreto, a execução desse Programa seria uma oportunidade para realizar esses objetivos. Tanto assim é que a exposição de motivos da Lei que criou o Programa Terra Legal Amazônia previu como finalidade do programa evitar a reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

33. Esses motivos, bem como aqueles nos quais foram inseridas as ações do programa nos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015, poderiam contribuir sobremaneira para construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional; reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, conforme almejado pela Carta Magna.

34. Das oito ações previstas nos PPA 2008-2011 e 2012-2015, apenas três atingiram mais de 50% de cumprimento, com as demais mantendo-se abaixo de 15%, de acordo com os dados fornecidos pela Serfal, apresentados na figura a seguir:

Figura 2 – Desempenho do Programa Terra Legal – Metas do PPA



Fonte: Ofício 202/2014-SERFAL/MDA.

35. Embora as metas do PPA 2008-2011 sejam relativas a todo o território nacional e compartilhadas entre o Incra e a Serfal, pois a lei orçamentária é anterior à criação do PTL, o programa manteve-se abaixo do esperado desde o início, o que denota problemas em sua concepção, na fase de

planejamento das ações a serem desenvolvidas e falta de estudos a embasar as metas estabelecidas frente à capacidade de realização com as condições e recursos disponíveis para sua execução.

36. Ademais, essa permanência da inserção das ações do programa no contexto do território nacional, além de corroborar o constatado baixo grau dos resultados, demonstra falha no controle das metas e resultados, pela sua não segregação da atuação estatal alheia ao programa.

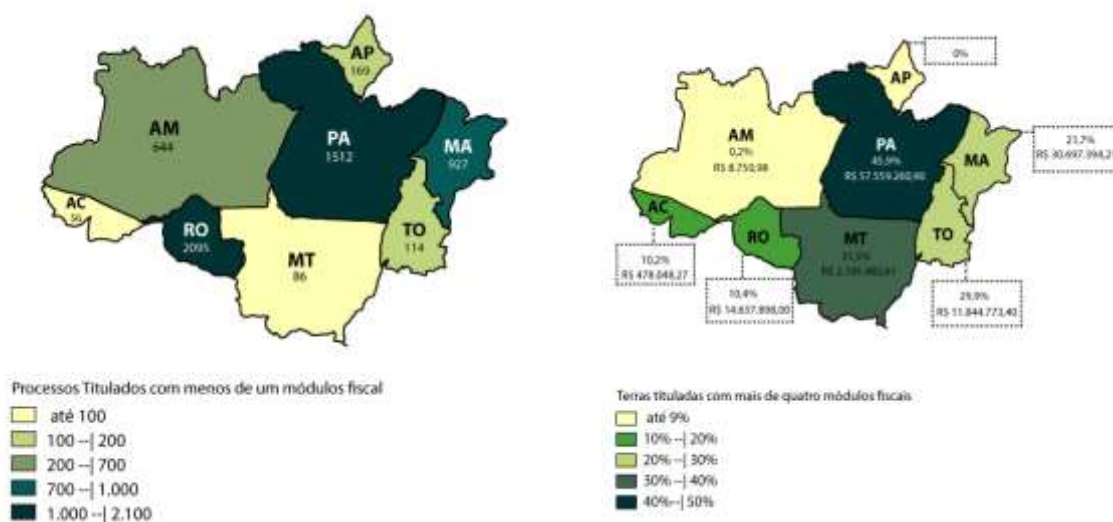
37. Ainda assim, como se viu, o atingimento das metas permanece baixo ao longo da execução do programa, incluindo o período abrangido pelo PPA subsequente, pois tanto as metas de destinação (que engloba a liberação de cláusulas resolutivas, doação de áreas urbanas para municípios e transferência de áreas para outros órgãos) quanto as de regularização se mantiveram drasticamente abaixo do planejado. Dessa feita, o foco principal do programa – dar destinação à terra pública não destinada – continua com baixo grau de atendimento.

38. Soma-se, ao baixo rendimento no atingimento de suas metas, o fato de que o Programa tem titulado pessoas indevidamente, como os 46 falecidos (achado II.2), haja vista que o sucesso do programa é medido em títulos expedidos e não em títulos recebidos pelos requerentes. Fato este observado *in loco* na análise documental de 254 títulos, de 1 a 4 módulos fiscais (peça 85, p. 1), dos quais 113 (44%) não tinham sido entregues. Destaca-se que havia títulos com mais de dois anos de sua emissão.

39. O programa Terra Legal também não conseguiu mitigar os riscos de reconcentração fundiária. A partir da base de dados do Sistema Terra Legal (Sisterleg) enviada ao TCU, verificou-se que, até julho de 2014, houve a conclusão de 7.951 processos de titulação, sendo 5.603 relativos a áreas abaixo de 1 MF, totalizando 174.557 ha; 2.056 a áreas entre 1 e 4 MF, no total de 263.429 ha; e 292 referentes a áreas acima de 4 MF, no total de 170.947 ha.

40. A figura a seguir mostra, por estado, a quantidade de área regularizada com menos de 1 MF e a tendência de reconcentração de terras, em função das titulações acima de 4 MF, além de registrar o valor de mercado das áreas tituladas.

Figura 3 – Quantidades de áreas regularizadas de 1MF e 4 MF



Fonte: Elaborado pelo TCU, a partir da base do Sisterleg enviada, por meio do Ofício 202/2014-SERFAL/MDA, (peça 64); Os valores no mapa de mais de 4MF tem por fonte a tabela com preços referenciais do IFNP.

41. Os mapas da figura acima mostram que os estados que possuem maior número de titulações superiores a quatro módulos fiscais são os que possuem áreas de expansão de fronteira agrícola e que tem maior valor médio dos imóveis por hectare, quais sejam, Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

42. Cabe ainda apontar a quantidade de imóveis (figura 3), abaixo de um módulo fiscal, que tem sido regularizada, a título gratuito, nos estados beneficiários do Programa. A Lei 8.629/1993 (Lei da reforma agrária) já aponta que é seu objetivo acabar, além de latifúndios, também com os minifúndios (imóveis abaixo de um módulo fiscal), que, legalmente, não possuem a dimensão suficiente para que uma família possa se sustentar com dignidade. O Terra Legal ao regularizar essas áreas prioritariamente age em conflito com o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apesar de sua lei estabelecer que os posseiros com menos de um módulo fiscal teriam prioridade como beneficiários da reforma agrária.

43. Considerando o desempenho da Serfal na execução de titulações do programa, de janeiro a julho de 2014, fez-se uma prospectiva e verificou-se que seriam necessárias mais de 4 décadas para que se atingisse a meta divulgada pelo MDA, no início do programa, de atender a 150 mil beneficiários. A figura 4 a seguir mostra o gráfico dessa projeção:

Figura 4 – Projeção para atingir a meta estabelecida de atender 150.000 beneficiários.



44. Como efeito real destacam-se casos de descumprimento da função social da propriedade rural em imóveis da União e como efeitos potenciais o grave e elevado risco de ocorrência de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o descontrole do desmatamento na Amazônia Legal, em oposição às intenções do legislador ao propor a lei que instituiu o programa.

45. Dentre as causas identificáveis para a situação encontrada acima exposta, podem ser elencadas: a baixa execução dos contratos de georreferenciamento até 2012, que atingiu níveis de apenas 30% ou houve a desistência das empresas; a falta de planejamento e sistematização dos trabalhos, para definição de objetivos estratégicos e operacionais e insuficiência de formalização e estabelecimento de metas do Programa Terra Legal; falta de critérios formais e tecnicamente embasados para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias; ausência de metas e apresentação de resultados de avaliação das cláusulas resolutivas e medidas corretivas; inadequação do acompanhamento de indicadores de desempenho do Programa, já que são insuficientes.

46. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

- a) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas, conforme os artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 28, 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010;

b) estabelecer e acompanhar indicadores adequados de desempenho do Programa, de modo a conseguir medir e avaliar coerente e tempestivamente sua evolução e realizar as mudanças eventualmente necessárias a conteúdo;

c) elaborar planejamento contemplando objetivos estratégicos e planos de ação operacional, formalizando procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias.

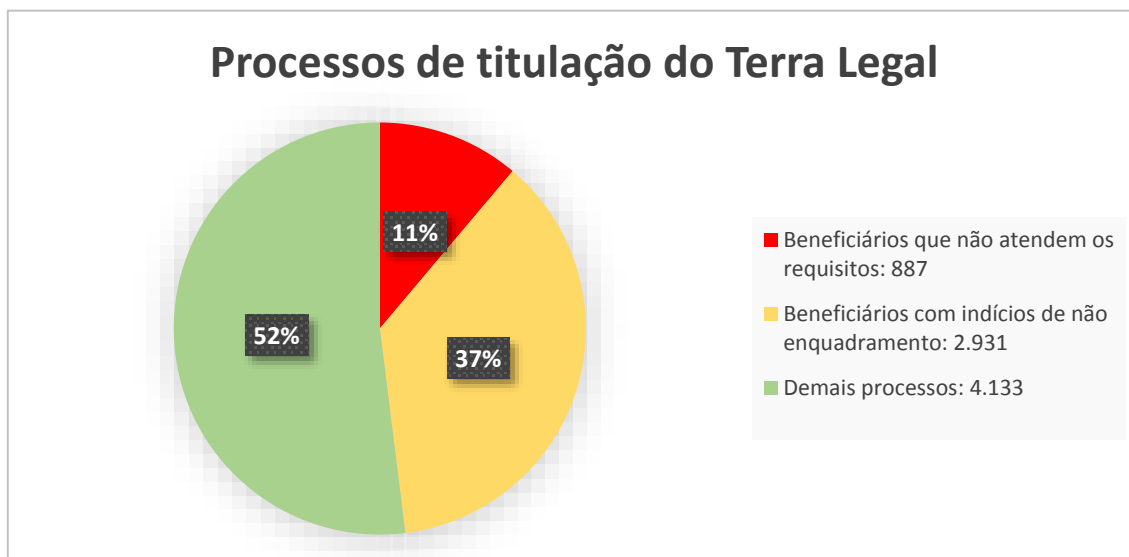
47. Propõe-se ainda, com fundamento no RITCU art. 250, III, expedir recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, para que avalie o processo de contratação e acompanhamento operacional e de resultados dos serviços de georreferenciamento, com vistas a tornar as áreas abrangidas pelo programa aptas à titulação, compatibilizando os serviços de georreferenciamento com as metas de titulação.

48. Além de encaminhar, para conhecimento e adoção de providências cabíveis, cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e à Casa Civil da Presidência da República.

II.2. Existência de 887 (11%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa, e 2.931 (36,86%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

49. Do total de 7.951 processos titulados de 2009 a 31/7/2014, conforme base de dados enviada ao TCU, 47,86% apresentaram problemas, sendo 11% de irregularidades comprovadas e 36,86% de indícios que merecem ser investigados, conforme mostra a figura 5, além de falhas formais com potencial de causar irregularidades.

Figura 5 – Processos com irregularidades e processos com indícios de irregularidades no Programa Terra Legal.



50. Foram encontrados 887 processos (11% do total de titulações), já excluídos os casos que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os beneficiários (requerente e/ou cônjuge) não preenchem os requisitos do programa, quantificados como segue:

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências de irregularidades em processos titulados no Programa Terra Legal.

Ocorrência	AM	AP	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
Há outra área regularizada em nome do cônjuge. ¹	3	2	1	0	4	0	0	6	16
Falecidos. ²	3	1	5	2	13	1	2	19	46
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário. ³	1	0	0	1	0	0	0	3	5
Beneficiários da Reforma Agrária. ⁴	52	11	65	12	329	0	1	175	645
Detém outra área rural no SNCR. ⁵	3	0	41	15	52	0	3	84	198
Perda estimada	533.819,79	96.183,64	16.059.420,64	8.535.667,34	26.756.261,14	61.073,43	1.802.338,34	15.157.709,10	69.002.473,42

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. RFB – Receita Federal do Brasil; 2. SISOB – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos; 3. DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf e RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. 4. SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária. 5. SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural.

51. Foram também encontrados 2.931 processos (36,86% do total de titulações), já excluídos os casos que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os titulados e/ou seus cônjuges apresentam indícios de terem sido titulados indevidamente, conforme se segue:

Tabela 2 – Quantidade de indícios de ocorrências de irregularidades em processos titulados no Programa Terra Legal.

Ocorrência	AM	AP	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
Titulados que detêm emprego/cargo público. ¹	92	36	147	32	257	8	15	273	860
Titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada. ²	183	52	180	37	280	15	22	521	1290
Sócio de empresa não agrícola. ³	47	7	50	10	93	4	7	91	309
Beneficiários que declararam residência em outra UF na declaração de IR. ⁴	98	8	163	19	158	3	2	160	611
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário. ⁵ (VBP = 0)	2	0	13	5	31	0	0	25	76
Detém outra área rural no SNCR. ⁶	59	16	145	7	123	2	7	176	535

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. *Valor excluído duplicidades não corresponde a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de um requisito. 1 e 2. RAIS – Relação Anual de Informações Sociais; 3. Sistema CNPJ; 4. RFB – Receita Federal do Brasil; 5 - DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf e RAIS – Relação Anual de Informações Sociais; 6. SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural.

52. Por último, no que se refere a falhas formais no processo de titulação e controle de cláusulas resolutivas do Programa Terra Legal, foram encontradas as seguintes ocorrências:

Tabela 3 – Quantidade de falhas formais em processos de titulação com potencial de causar irregularidades.

Ocorrência	AM	AP	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
Titulado não declarou os dados do cônjuge. ¹	33	10	56	5	75	1	3	85	268
Titulado possui cônjuge diferente do declarado. ²	1	0	2	0	3	2	0	4	12
Titulado não cadastrado no Cadastro Ambiental Rural (CAR). ³	716	229	1383	209	1445	96	122	2722	6922
Nome diferente na RFB e no SNCR. ⁴	2	1	2	0	8	0	0	9	22
Requerimento realizado por pessoa listada na divulgação de trabalho escravo do MTE ⁵	1	0	1	0	3	0	2	0	7

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Sisterleg. 2. CPF/Receita Federal. 3. CAR/MMA. 4. CPF/Receita Federal e SNCR. 5. Ministério do Trabalho.

53. No que se refere aos números apresentados na Tabela 1, foram localizados 16 processos em que o titular e seu cônjuge foram titulados com imóveis rurais distintos, fato vedado pelo art. 5º II da Lei 11.952/2009 c/c Art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010.

54. Os dados do Sisterleg-Titulação foram cruzados com o banco de dados do Sisob, identificando-se 46 casos de títulos em nome de pessoas que foram declaradas mortas em momento anterior à titulação, contrariando o princípio da moralidade, constante do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

55. Foram localizadas ainda 645 ocorrências em que o titulado e/ou seu cônjuge estavam como assentados por programas de reforma agrária, desse total cerca de 90% seguem como beneficiários do programa, nos outros 10% há a possibilidade de os titulados ter deixado de ser beneficiário da reforma agrária antes da titulação. Assim, pode-se afirmar que houve descumprimento do art. 5º, V, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, V, da Portaria MDA 23/2010 em 583 casos.

56. Foram localizados também 5 casos de servidores públicos, cujo valor bruto de produção (VPB) informado na DAP é menor que o registrado na RAIS, indicando que a renda do beneficiário é predominantemente oriunda de salário e não de atividade econômica do próprio imóvel rural, contrariando o disposto no art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010. Cabe observar que o procedimento relativo a esse exame poderia ter sido maior devido ao elevado número de casos em que o campo VPB na DAP encontrava-se igual a zero.

57. Foram localizados 198 casos em que o titulado possuía outro imóvel rural antes de ser titulado registrado no SNCR, no qual consta a matrícula do cartório, dado este que comprova a propriedade, contrariando o art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010.

58. Quanto aos números mostrados na Tabela 2, ressalta-se que a execução de atividade econômica diversa da rural por parte dos beneficiários impacta na capacidade da exploração direta, reduzindo a capacidade produtiva (tempo) a ser dedicada ao cultivo efetivo de suas propriedades recém tituladas, apresentando fortes indícios de terem sido titulados em desconformidade com o art. 5º, III e IV, da lei 11.952/2009, c/c art. 5º, III e IV, Portaria MDA 23/2010.

59. Outro forte indício de irregularidade são os beneficiários que não residem no estado em que foi titulado o imóvel, conforme informações cadastrais da Receita Federal do Brasil (RFB). Cabe ressaltar que o cadastro da RFB é atualizado anualmente, na declaração de imposto de renda PF, sendo que a distância física do imóvel rural titulado tende a inviabilizar a sua exploração direta, a manutenção de sua produtividade, bem como a sua manutenção e recuperação ambiental.

60. Após realizar cruzamento dos CPF dos titulados e de seus respectivos cônjuges, conforme o caso, com o SNCR foram identificados 535 casos em que o titulado e/ou seu cônjuge possuía registro no SNCR diferente do código do imóvel, alvo de titulação no âmbito do Programa, o que indica a possibilidade do requerente ou seu cônjuge possuir outro imóvel rural ainda não cadastrado em cartório, representando um risco ao cumprimento do art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010.

61. Tais indícios foram confirmados por visitas de campo exploratórias realizadas durante a fase de execução de auditoria. Foram realizadas visitas a 64 propriedades no bojo do programa. Em 13 não foi possível realizar o procedimento de observação direta, uma vez que não se localizou o titulado e a propriedade estava trancada; em 4 casos as propriedades foram alienadas, inobstante cláusula de inalienabilidade contida no Título de Domínio (cláusula quarta dos títulos de domínio), reduzindo o universo observado diretamente a 47.

62. Desse universo foram identificados 8 casos (17,02%) que não exerciam domínio direto, exploração direta e/ou cultura efetiva anteriormente à titulação, contrariando o art. 5º, III e IV, da lei 11.952/2009 c/c 5º, III e IV, Portaria MDA 23/2010.

63. Por último, na Tabela 3, foram identificadas e quantificadas falhas formais que prejudicam o controle e a qualidade das titulações. A não declaração do cônjuge ou a sua declaração inadequada impossibilita o controle do gestor, de modo a cumprir o disposto no caput do art. 5º da Lei 11.952/2009, art. 22, II, IV, V c/c art. 22 da Portaria MDA 23 de 2010 c/c Art. 2º da Portaria MDA 37/2009.

64. Já a falta de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) impossibilita a verificação das condicionantes ambientais do programa estabelecidas pelo art. 15, inc. I a III da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012.

65. O Programa Terra Legal Amazônia é um importante instrumento para a implementação efetiva do CAR, e este por sua vez é um instrumento de controle para o adequado cumprimento do art. 15, I, II, III da Lei 11.952/2009. No ato da emissão do título todas as informações necessárias para inscrição no CAR já estão disponíveis, de forma que não há motivos para que não se exija a inscrição nesse cadastro antes da titulação, haja vista que esta é uma importante forma de controle ambiental, tanto do Ministério do Meio Ambiente (MMA), quanto do MDA. A integração das bases do Sisterleg com o sistema do CAR tornaria mais simples os procedimentos da inscrição do beneficiário.

66. Por sua vez, diferenças entre o nome do beneficiário no SNCR e na RFB impossibilitam o cumprimento do art. 5º, da Lei 11.952/2009, dificultando controles como cruzamentos de dados por exemplo, destinados a coibir a entrada de beneficiários não definidos no dito artigo. Assim como, a existência de casos de beneficiários constantes no cadastro de empregadores de trabalhadores em condições análogas a escravo do MTE sugere que o procedimento não vem sendo realizado, impossibilitando o cumprimento do art. 5º, da Lei 11.952/2009 c/c art. 18, §2º da Portaria MDA 23/2010.

67. O efeito direto e real das ocorrências constatadas na Tabela 1 é a perda estimada em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades (excluídos os beneficiários que se enquadram em mais de uma irregularidade). Já os indícios de irregularidades constados na Tabela 2 podem causar uma perda potencial estimada de R\$

233.623.168,16 decorrente do valor de mercado dos imóveis titulados, caso confirmadas todas as irregularidades.

68. Já as falhas formais, quantificadas na Tabela 3, podem causar a ocorrência de titulações indevidas e descumprimento de cláusulas resolutivas, que obrigariam o gestor a proceder o cancelamento dos títulos e a retomada das propriedades para o patrimônio da União, provocando atrasos na execução do programa e, conseqüentemente, baixos índices de obtenção de resultados.

69. Como causas para as irregularidades constatadas, destaca-se a inércia do gestor em instituir controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM (Sistema de Informações de Mortalidade) e SISOB (Sistema Nacional de Óbitos); SNCR; RAIS; SIR/SIPRA (Sistema de Informações Rurais); CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados; Cadastro de Trabalho Escravo Ministério do Trabalho.

70. Outra causa para as ocorrências constatadas, é a ausência de procedimento de vistoria prévia dos imóveis, qualquer que seja seu tamanho, nos casos em que forem constatados indícios de irregularidade decorrentes desses cruzamentos de bases de dados, bem como a revisão dos procedimentos administrativos adotados nesses casos.

71. Pode-se citar ainda como causa a ausência de procedimentos administrativos para integração do Sistema do CAR com o Sisterleg e para exigência do CAR antes da titulação.

72. A análise dos processos *in loco* (peça 85, 86 e 111) mostrou que o rito processual estabelecido para o programa é insuficiente para evitar titulações indevidas e também se constitui em causa desse achado. Nessa análise também foi possível observar ocorrência de falhas nas questões 15 e 16 (15. Possui documentos que comprovem que a ocupação é anterior a 1º/12/2004? 16. Possui laudo de vistoria devidamente preenchido?). A falha se deu em 15% e 12%, respectivamente, dos processos analisados, lembrando que se tratou de amostra estatística, resultado que pode ser expandido a todo o universo de titulações.

73. Por se referir a requisitos específicos para os imóveis maiores que 4 módulos fiscais, maior cautela deveria resguardar a atuação dos servidores e gestores envolvidos no processo de titulação de requerimentos desse tipo, o que merece determinação ao órgão auditado.

74. Na análise desses processos verificou-se ainda a ausência de livro fundiário, imposto pela Portaria MDA 23/2010, art. 29, §3º, que não define o que é ou quais características devem ser reunidas nesse livro, o que dá ampla margem de interpretação, confirmada na variedade de maneiras de arquivamento dessas vias do título observadas nas visitas *in loco*, sem que houvesse registro em nenhum livro. Por isso, cabe recomendação ao órgão auditado para que adote as medidas cabíveis a definir e especificar o livro fundiário referido, preferencialmente no modo eletrônico.

75. Atribui-se responsabilidade pelas ocorrências aos gestores: Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011; Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.693-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012; José Dumont Teixeira, CPF 895.813.851-34, Coordenador Geral de Regularização Fundiária, desde 21/8/2009, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

76. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

- a) estabeleça controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM e SISOB; SNCR; RAIS; SIR/SIPRA; CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados; e Cadastro de Trabalho escravo Ministério do Trabalho, de modo a viabilizar o

cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009;

b) altere seus normativos, de modo a estabelecer procedimento de vistoria prévia dos imóveis a serem titulados, nos casos em que o beneficiário tiver ocupação integral fora do estabelecimento ou outro indício de não exploração direta do imóvel, conforme exemplos constantes das Tabelas 2-3.

c) suspenda os títulos listados nas peças 107 e 117, respeitados o direito ao contraditório e a ampla defesa, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação ao Programa Terra Legal;

d) verifique os casos quantificados na Tabela 2, anulando os títulos correspondentes no caso de confirmada a irregularidade (relação de processos na peça 118), ou suspendendo o processo de regularização, se for o caso, e procedendo à reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação ao Programa Terra Legal;

e) exija o cadastro no CAR como condição para a titulação do imóvel rural pleiteado, nos termos do art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012;

f) apure as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas; e

g) estabeleça controles internos destinados a comprovar efetivamente que a ocupação é anterior a 1º/12/2004 e a garantir que os laudos de vistorias sejam elaborados com todas as informações necessárias.

77. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no RI/TCU, art. 250, III:

a) adotar medidas cabíveis para definir e especificar o livro fundiário exigido na Portaria MDA 23/2010, art. 29 §3º, preferencialmente no modo eletrônico.

b) em conjunto com o MMA avalie a conveniência e a oportunidade da integração das bases do CAR e do Terra Legal, com vistas a facilitar a emissão do CAR para os titulados do programa Terra Legal.

78. Tendo em vista as perdas estimadas e apontados na Tabela 1, bem como o descumprimento do artigo 37 da CF/88, da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados no anexo 1.

II.3. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais até 4 módulos fiscais é desproporcional ao valor pago em programa governamental com mesmo perfil de público alvo.

79. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará e Rondônia (únicos estados da Amazônia Legal onde há assentamentos do Incra), valores irrisórios se comparados aos preços praticados pelo Incra em situações semelhantes (áreas entre 1 e 4 MF), com variações que chegam a menos de 2% do valor da terra cobrado nos assentamentos da reforma agrária.

80. Igualmente, se comparados ao valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, os valores cobrados pelo programa também são irrisórios variando de 7 a 30% (peça 109, p. 3-11).

81. A tabela a seguir exemplifica o resultado do cruzamento entre os preços da reforma agrária e do programa terra legal. A planilha completa desse cruzamento está acostada à peça 109, p.2.

Tabela 4 – Valor da terra – exemplos dos valores cobrados pelo Incra e pelo Programa Terra Legal.

UF	Município	Valor médio/hectare – Incra (R\$)	Valor médio/hectare – Sisterleg (R\$)	Relação percentual (Sisterleg/Incra)	UF
AC	Sena Madureira	54,25	0,99	1,830%	AC
AM	Careiro	165	2,70	1,639%	AM
AP	Porto Grande	83,75	3,07	3,674%	AP
PA	Santa Luzia do Pará	700	24,24	3,464%	PA
RO	Theobroma	1.072,66	33,88	3,159%	RO

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Até Julho/2014 (Peça 109, p. 2).

82. Nesses casos, o programa trata o agricultor familiar de maneira diferente, conforme esteja inserido em assentamento de reforma agrária do Incra ou no Programa Terra Legal. Aliás, trata-se de áreas circunscritas no mesmo município, o que potencializa e dá maior visibilidade à injustiça praticada.

83. É certo que o objetivo do programa é favorecer os que mais precisam de benefícios no campo: os pequenos produtores rurais. Por isso foi estabelecida fórmula de cálculo do valor da terra que abatesse do preço inicial as dificuldades enfrentadas, como a distância dos centros urbanos e dificuldades de acesso ao lote, contudo, existem pontos de partida: os preços referenciais, que devem ser utilizados para se chegar ao valor final.

84. Esse caminho é percorrido com a aplicação de índices especificados em norma infralegal (Portaria Serfal 1/2010) sobre o valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, acarretando os valores irrisórios detectados nas titulações realizadas pelo Programa. Ao possibilitar essa prática, a referida portaria extrapola os ditames legais.

85. É que, apesar de a Lei 11.952/2009 estabelecer como ponto de partida para definição de valores de terra o valor mínimo da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, em nenhum momento é autorizada a cobrança de valores irrisórios em relação à PPR.

86. Cite-se como exemplos os valores, em 2011, dos municípios de Araguañã/MA (onde os valores médios do Terra Legal e da PPR foram respectivamente R\$ 63,60 e R\$ 954,56) e de Cachoeirinha/TO (onde os valores médios do Terra Legal e da PPR foram respectivamente R\$ 140,84 e R\$ 1.239,67), consoante peça 109, p. 3-11. Nesses casos, o valor cobrado pelo Terra Legal manteve-se abaixo dos 15% do menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra (7% e 11%, respectivamente).

87. Como efeitos reais do presente achado temos o tratamento desigual entre públicos e políticas públicas semelhantes do MDA e a renúncia de receita sem previsão legal. A causa para tanto é a instituição de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas acima de 1 MF e abaixo de 4 MF.

88. Atribui-se responsabilidade pelas ocorrências aos gestores: Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011; e Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.693-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

89. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU, art.

250, II, a fim de que reveja os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a estabelecer percentual mínimo do valor referencial, com vistas a não cobrar, para áreas até 4 módulos fiscais, valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e aos valores cobrados pela reforma agrária, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12; Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19.

90. Ante o descumprimento grave de legislação apontados nos itens 79 a 86 desta instrução, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados no anexo 1.

II.4. O Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais acima de 4 módulos fiscais é desproporcional ao valor de mercado.

91. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios da Amazônia Legal onde houve titulação de áreas superiores a 4 MF, valores irrisórios se comparados com os preços de mercado (utilizados como parâmetro em razão de se tratar de imóveis fora do âmbito da agricultura familiar), chegando a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios, obtido dos relatórios da empresa Informa Economics FNP (IFNP), que atua há mais de 23 anos em consultoria em agronegócio no Brasil. A tabela a seguir mostra exemplos desse comparativo.

Tabela 5 – Comparativo entre preços do Programa Terra Legal e valor de mercado.

1- Ano	2- UF	3- Município	4- IFNP (R\$)	5- Sisterleg (R\$)	5- Percentual (5/4)
2012	TO	Guaraí	857,70	83,01	10%
2013	MA	Açailândia	920,00	156,26	17%
2014	AC	Manoel Urbano	453,33	12,07	3%
2014	MA	Açailândia	1.600,00	160,42	10%

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Até Julho/2014. (Peça 109, p. 13).

92. Ao se observar a tabela completa (peça 109, p.13), percebe-se que a situação tende a se agravar, pois com o passar do tempo, à medida em que mais titulações vão ocorrendo, aumenta o abismo entre os valores comparados. É que, nos casos aqui analisados, não mais se está tratando de agricultura familiar, como nos mencionados na tabela do achado II.3 (peça 109, p.2). Uma e outra situação, por serem diferentes, não podem receber o mesmo tipo de tratamento diferenciado para beneficiar igualmente, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia, constante do art. 5º, caput da Constituição e espalhado ao longo de seu texto.

93. É certo que o objetivo do programa é favorecer os que mais precisam de benefícios no campo: os pequenos produtores rurais. Por isso foi estabelecida fórmula de cálculo do valor da terra que abatesse do preço inicial as dificuldades enfrentadas, como a distância dos centros urbanos e dificuldades de acesso ao lote, contudo, existem pontos de partida: os preços referenciais, que devem ser utilizados para se chegar ao valor final.

94. Esse caminho é percorrido com a aplicação de índices especificados em norma infralegal (Portaria Serfal 1/2010) e acarretam valores irrisórios detectados nas titulações realizadas pelo Programa. Ao possibilitar essa prática, essa portaria extrapola os ditames legais.

95. É que, apesar de a Lei 11.952/2009 estabelecer como ponto de partida para definição de valores de terra o valor mínimo da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, em nenhum momento é autorizada a cobrança de valores irrisórios em relação à PPR, como é o caso, dos municípios de Santa Luzia do Paruá (onde, este ano, a partir da média de R\$ 954,56 da PPR, o Terra Legal cobrou R\$ 82,52, em média) e Cuiabá/MT (onde, em 2012, a partir da média de R\$ 1.020,86 definida na PPR, o Terra Legal cobrou R\$ 234,30, em média), consoante peça 109, p.14-16. Nessas

situações, verifica-se que o valor cobrado no programa em relação ao valor-base foi de 9% e 23%, respectivamente.

96. Como efeitos reais do presente achado, temos a distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público e a renúncia de receita sem previsão legal. A causa para tanto é a instituição de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas acima de 4 MF.

97. Atribui-se responsabilidade pelas ocorrências aos gestores: Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011; e Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.693-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

98. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II, a fim de que reveja os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal de modo a estabelecer percentual mínimo do valor de referência, com vistas a não cobrar valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e ao preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigo 12; Decreto 6.992/2009, artigo 19.

99. Ante o descumprimento grave de legislação apontado nos itens 87 a 91 desta instrução, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados no anexo 1.

II.5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas no programa, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

100. Em visita *in loco*, constataram-se casos de descumprimento das cláusulas resolutivas, sem que o MDA adotasse providências de retomada.

Tabela 6: Casos de descumprimento de cláusula resolutiva identificados em visita *in loco*

Nº do Processo	UF	Irregularidade identificada			
		Não há cultura efetiva	Não há ocupação direta	Não há exploração direta	Vendeu
56421.003979/2010-51	AM		X	X	
56421.002220/2010-51	AM	X	X	X	
56418.000509/2011-76	MA	X	X	X	
56418.000283/2010-22	MA		X	X	
56419.000117/2010-16	MT		X	X	
56419.000123/2010-73	MT		X	X	
56419.000103/2010-01	MT		X	X	
56419.000049/2011-76	MT	X	X	X	
56419.000001/2010-87	MT		X	X	
56422.001443/2009-58	RO		X	X	
56422.001355/2009-56	RO		X	X	
56425.000179/2009-13	TO	X	X	X	
56425.000153/2009-67	TO	X	X	X	
56421.001488/2011-57	AM				X
56421.000065/2011-10	AM				X
56418.001259/2010-19	MA				X
56422.002508/2009-82	RO				X

Fonte: Extratos de entrevistas com posseiros e observação direta (peça 89)

101. Observou-se a inexistência de procedimentos de acompanhamento das cláusulas resolutivas, bem como a ausência de providências para a retomada das áreas em que haja descumprimento de cláusulas. Em visita in loco, constataram-se casos de descumprimento das cláusulas resolutivas, sem que o MDA adotasse providências de retomada.

102. Em 47 observações diretas de propriedades tituladas no âmbito do Programa, 13 (27,66%) não se praticavam ocupação direta, exploração direta e/ou cultivo efetivo, quebrando cláusulas resolutivas, o que descumpra o art. 15, da Lei 11.952/2009 c/c os arts. 15 e 17, do Decreto 6.992/2009 c/c o art. 28, da Portaria MDA 23/2010.

103. A cláusula segunda do título estabelece: “o imóvel alienado deve ser destinado à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira e/ou outra modalidade de exploração similar, sendo mantida no imóvel com objetivo de prover subsistência e a progressão social e econômica dos ocupantes, por meio de produção e da geração de renda”, o que torna irregular a ausência de cultura efetiva.

104. A própria lei veda a ocupação indireta e a exploração indireta. O titulado deve atuar diretamente na área pleiteada, não sendo suficiente a mera ocupação e exploração indireta, ou seja, por intermédio de preposto.

105. Identificaram-se, ainda, 4 casos de alienação da propriedade na vigência das cláusulas resolutivas. A cláusula quarta estabelece a inalienabilidade, intransmissibilidade e inegociabilidade, a qualquer título, ressalvada por transmissão causa mortis. De maneira que a transmissão, ainda no prazo resolutivo, infringe o disposto nos arts. 15, §3º e §4º da Lei 11.952/2009 c/c Art. 32, §2º e da Portaria MDA 23/2010.

106. Os gestores entrevistados mencionaram que a reversão ainda não é realizada devido ao tempo decorrido da emissão dos títulos. A própria Superintendente da SRFA e o Coordenador da SRFA-R afirmaram que o acompanhamento deverá ser feito apenas quando passados os 10 anos da emissão do título, prazo previsto na Lei 11.952/2009, ou, quando houver denúncias sobre alguma área. Já o Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação mencionou algumas rotinas de monitoramento, mas tais atividades não foram confirmadas em nenhuma das coordenações visitadas.

107. Em relação ao controle de pagamentos das terras, o Secretário da Serfal mencionou que ainda não é realizado e que atualmente apenas são emitidas as guias de recolhimento da União (GRU) nos escritórios do Terra Legal e do Incra, contudo, nas análises processuais, verificou-se que há dificuldade dos beneficiários em efetuar o pagamento. Como exemplo cita-se um caso no estado do Mato Grosso, cujo beneficiário requereu a GRU e teve que ser feito um encaminhamento à SRFA-A por não haver rotinas administrativas na regional para a emissão.

108. Além disso, conforme informado por meio do Ofício 202/2014-SERFAL/MDA, de 8/9/2014 (peça 32), o programa não realiza o controle dos custos de cobrança, o que denota deficiência no controle e reforça a falta de acompanhamento das cláusulas resolutivas no quesito pagamento. Restam contrariados os arts. 18, da Lei 11.952/2009, 34 e 36, da Portaria MDA 23/2010.

109. Constatou-se, outrossim, que não há procedimentos previstos para a reversão de áreas em que foram constatados descumprimentos de cláusulas resolutivas, o que compromete um dos objetivos do programa, qual seja: garantir a função social a imóveis rurais da União, conforme análise no item II.1.

110. Dentre os efeitos reais da ausência de retomada das áreas cita-se a ocupação irregular de áreas já tituladas, uma vez que foram constatados casos de venda pós-titulação, não exploração direta e falta de cultivo. Como efeitos potenciais, citam-se:

- a) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais, em virtude de falta de acompanhamento das cláusulas resolutivas;

- b) existência de beneficiários que descumprem as cláusulas sem sofrerem as consequências previstas na legislação vigente;
- c) inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos.

111. Como causa, cita-se a ausência de procedimentos para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas, incluindo o pagamento e para a reversão das áreas em favor da União.

112. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

- a) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas e de reversão de terras para os casos de seu descumprimento, conforme os artigos 15, 17 e 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 28, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 da Portaria MDA 23/2010;
- b) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio expedidos, em conformidade com os arts. 15, V e 17, da Lei 11.952/2009 c/c art. 15, V 20 do Decreto 6.992/2009 c/c art. 32, V da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas sexta e sétima de todos os títulos do Programa.
- c) apurar as irregularidades apontadas referentes aos títulos identificados na tabela 6, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal, conforme os artigos 18 e 33, da Lei 11.952/2009; c/c arts. 34, 35, 36 e 37, IV, da Portaria MDA 23/2010.

II.6. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das áreas.

113. Os resultados da análise processual efetuada *in loco* permitem inferir, com margem de erro de 10%, que pelo menos 43% dos processos indeferidos em cada estado não possuem comprovação de notificação do requerente. Verificou-se também que, dentre os 263 processos indeferidos analisados, não houve casos de retomada.

114. O resultado da análise processual, realizada por estado, com margem de erro de 10%, pode ser expresso pela seguinte tabela:

Tabela 7 – Processos indeferidos sem comprovação de notificação do requerente.

Ocorrência	AM	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
Processos indeferidos analisados	48	42	47	37	6	43	40	263
Processos que carecem de notificação	28	25	20	26	6	23	37	165
% de processos que carecem de notificação	70%	59,52%	42,55%	70,27%	100%	53,48%	97%	-

Fonte: Elaborado pelo TCU, com base na análise processual *in loco* (peça 110)

115. Em entrevistas, o Secretário da Serfal, a Superintendente da SRFA, o Coordenador da SRFA-R e os Coordenadores Regionais e Chefes de Divisão dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Pará, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins, informaram que não há procedimentos definidos formalmente para a retomada das áreas, cujos pleitos tenham sido

indeferidos, contrariando o § 4º, do art. 26, da Portaria MDA 23/2010. Os gestores informaram ainda que, se provocados, enviam o processo para as providências da AGU.

116. As áreas em que houve indeferimento já podem ser consideradas ocupações irregulares, e em muitos casos, podem ser áreas griladas, conhecido fenômeno de usurpação de terras que há muito vitima o Estado brasileiro, que geralmente se inicia com falsificações de documentos, cujo autor deve responder criminalmente. A partir do momento em que o gestor/servidor toma conhecimento da irregularidade e não na comunica ao Ministério Público Federal (MPF) e à Polícia Federal, bem como não adota providências para a retomada das áreas, torna-se solidário e pode responder pelos danos.

117. Podem-se citar como efeitos potenciais da ausência de notificação de requerentes a falta de publicidade dos atos, comprometendo o conhecimento do andamento do processo pelo interessado, bem como a impossibilidade de ser feita a reversão judicial dos imóveis, em virtude de ausência da ciência do indeferimento.

118. Como efeito real cita-se a ocupação irregular sem reversão à União de áreas cujos processos tenham sido denegados. A falta de encaminhamento de processos indeferidos ao MPF e à PF dificulta a apuração dos crimes de grilagem nessas áreas.

119. Dentre as causas da ausência de notificação, cita-se a inexistência de rotinas para efetuar a comunicação e o registro do ato nos processos cujos pleitos tenham sido indeferidos. Já em relação à ausência de providências para a retomada das áreas, cujos pleitos tenham sido indeferidos, aponta-se a ausência de controle de prazos de recursos, impossibilitando a retomada das áreas, uma vez que não ocorre o trânsito em julgado do pleito.

120. Outra causa é a falta de sistematização e de padronização dos motivos de indeferimento, de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e grilagem de terras.

121. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

- a) adotar procedimentos para comunicação do indeferimento dos processos aos requerentes do Programa Terra Legal, em consonância com o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 e o artigo 26, §4º da Lei 9.784/1999;
- b) estabelecer mecanismos de controles dos prazos de recursos, a fim de se cumprir o rito processual com o trânsito em julgado do pleito;
- c) padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras;
- d) estabelecer rotina de acompanhamento e envio dos casos de indeferimento ao MPF e à PF, com vistas a possibilitar a instauração do devido processo criminal nos casos em que se aplicar;
- e) estabelecer procedimentos de reversão de terras nos casos de indeferimento, conforme o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010.

II.7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.

122. Em consultas aos balancetes do órgão 22201-Incra/Gestão:37201, no Siafi, relativos aos exercícios de 2010 a 2014, não foram localizados os registros dos imóveis do Programa Terra Legal, cujo valor do patrimônio imobiliário previsto para ser transferido até o final do programa, considerando o valor médio da terra nua de R\$ 915,35/ha, alcança um montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões.

123. A partir de cruzamento efetuado entre os valores da terra nua por hectare, divulgados pela empresa Informa *Economics* FNP (IFNP), que atua há mais de 23 anos em consultoria em agronegócio no Brasil, e os valores cobrados pelo Programa Terra Legal dos beneficiários titulados até julho de 2014 (obtidos a partir da base de dados do Sisterleg-Titulação) constata-se que não foram contabilizados os imóveis titulados no total de R\$ 334.000.268,28 e subsídios no valor de R\$ 270.336.328,02.

124. Esse valor não contempla os títulos emitidos para o município de Mojuí dos Campos no Pará, devido à ausência de dados do IFNP para esse município. A tabela 8 apresenta os resultados desse cruzamento de dados

Tabela 8 – Cálculo do Subsídio (Valor de mercado – Valor cobrado)

Ano	Área titulada (ha)	Valor total IFNP (R\$)	Valor total Terra Legal (R\$)	Subsídio total (R\$)
2010	19.633,04	4.962.126,20	2.730.913,48	2.231.212,72
2011	33.532,61	11.342.014,31	2.942.341,96	8.399.672,35
2012	121.543,07	46.937.163,32	10.563.072,20	36.374.091,12
2013	230.685,40	139.398.141,33	27.998.756,10	111.399.385,23
2014	124.455,60	131.360.823,12	19.428.856,52	111.931.966,60
Total	529.849,72	334.000.268,28	63.663.940,26	270.336.328,02

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU (peça 98).

125. As terras objeto do programa, a partir do registro nos cartórios, são passíveis de mensuração, possibilitando sua contabilização, a fim de configurarem como patrimônio no balanço patrimonial da União. Devem ser apresentados pelo seu valor real e justo, cuja definição é: “o valor pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado”, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008.

126. Os diversos setores responsáveis devem apurar o valor de mercado dos imóveis rurais com base no valor do metro quadrado e/ou hectare praticado na região ou em outro critério e informar o setor de contabilidade para que se proceda ao devido lançamento pelo seu valor real e justo. Não obstante, o critério adotado deve ser destacado em nota explicativa, conforme item 27, da NBCT 16.10. A não contabilização desses imóveis contraria o princípio da oportunidade (art. 6º da Resolução CFC 750/1993).

127. Ao mesmo tempo, os imóveis já transferidos, que podem reverter ao domínio da União, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, nos termos do art. 18, da Lei 11.952/2009, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964.

128. Além disso, a Lei 11.952/2009 autoriza a alienação das terras da Amazônia Legal utilizando-se índices diferenciados para reduzir os preços para os requerentes; este benefício deve ser considerado e evidenciado nas demonstrações contábeis da União, a fim de evidenciar a renúncia de receita, conforme Lei 10.180/2001, art. 15, inciso VII.

129. O efeito real corresponde a distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, haja vista que deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, conforme levantamento apresentado na tabela 8.

130. Tais distorções impossibilitam que os registros e as demonstrações contábeis reflitam o valor real dos bens, a verdadeira situação dos direitos e obrigações, considerando os atos potenciais que podem afetar a Administração Pública e as suas variações patrimoniais, além de impossibilitar

que o subsídio repassado ao particular pelo poder público proveniente de renúncia de receitas seja quantificado nos balancetes da União.

131. Como efeito potencial aponta-se que, até o final do programa, as distorções podem alcançar o montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões (considerando o valor médio da terra nua de R\$ 915,35/ha), se todo o patrimônio imobiliário, previsto para ser transferido, deixar de ser contabilizado.

132. Como causas para a irregularidade apontada destaca-se a omissão dos gestores do Programa Terra Legal em efetuar o levantamento das informações e os registros contábeis pertinentes e a ausência do estabelecimento de rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal.

133. Atribui-se a responsabilidade pela ocorrência aos servidores que ocuparam, no período auditado, os cargos de Chefe do Setor de contabilidade do Terra Legal, Coordenador Geral de Contabilidade do Incra e Secretário da Serfal, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

134. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

a) proceder aos registros contábeis das operações do Programa Terra Legal em consonância com os artigos 6º, 83, 87 e 94 e 107 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV e VII da Lei 10.180/2001, art. 50, VI, da LRF; e art. 104 da Lei 4.320/1964, bem como a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008;

b) estabelecer rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal, tais como:

b.1) registro do imóvel pelo seu valor real e justo, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008;

b.2) registro em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, das transferências de domínio, enquanto estiver pendente de cumprimento de cláusulas resolutivas, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964;

b.3) registro da renúncia de receita, conforme art. 15, inciso VII, da Lei 10.180/2001.

135. Tendo em vista o descumprimento grave de legislação apontados nos itens 122-128 deste relatório, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se promover a audiência dos responsáveis identificados na matriz de responsabilização (anexo 1).

136. Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para conhecimento e providências que achar cabíveis, haja vista ser este órgão responsável pela contabilidade da União.

II.8. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas.

137. Constatou-se que não há critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas no âmbito do Programa Terra Legal na Amazônia, desrespeitando o princípio constitucional da impessoalidade.

138. Para dar início ao processo de titulação é necessário que as glebas estejam certificadas e as peças técnicas prontas (planta do imóvel georreferenciada e memorial descritivo), ou seja, tudo se inicia com o georreferenciamento das áreas. Nesse sentido devem existir critérios de priorização de áreas a ser georreferenciadas, a fim de garantir que o interesse público prevaleça sobre o interesse particular.

139. Segundo entrevista com o Secretário da Serfal (peça 96), há critérios informais usualmente adotados, que são: glebas que possuem um maior número potencial de beneficiários e glebas com muitos conflitos mapeados ou potenciais e foram repassados aos coordenadores regionais por meio das oficinas do PDCA (*Plan, Do, Check, Act*) e de e-mails internos.

140. Em entrevista, os Coordenadores das regionais (peça 94) afirmaram que os critérios não estão formalizados em documento, o que possibilita que cada regional escolha as áreas a ser georreferenciadas de acordo com interesses particulares.

141. O Coordenador Regional do Programa no estado do Pará informou que os critérios utilizados são informais, como o de dar prioridade ao georreferenciamento em glebas que possuem menos pendências/conflitos e, portanto, mais céleres. Já os Coordenadores Regionais do Programa nos estados do Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins afirmaram que não há critérios definidos formalmente.

142. No Maranhão, o Coordenador Regional confirma e acrescenta que naquela região os georreferenciamentos começam onde há mais glebas de até 4MF, por se tratar da maioria dos casos e envolver a agricultura familiar, que é o foco principal do programa.

143. Além disso, na análise das informações obtidas junto às Ouvidorias do TCU, CGU, MPF e Agrária Federal (MDA), identificou-se um processo, ainda em análise pela CGU, no município de Humaitá-AM e outro, sendo investigado pelo MPF, no município de Vilhena-RO, atinentes a possíveis favorecimentos de áreas georreferenciadas (peça 102).

144. O efeito potencial decorrente da informalidade da priorização analisada é a possibilidade de surgimento de irregularidades, como o favorecimento de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais.

145. Como causa da falha apontada cita-se a ausência de procedimentos para estabelecer controles internos e critérios formalizados de priorização das áreas a ser georreferenciadas nos estados sob jurisdição do Programa Terra Legal Amazônia, com vistas a garantir o princípio da impessoalidade, disposto no art. 37 da CF/88.

146. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II: proceder à normatização dos critérios para seleção das áreas a ser georreferenciadas pelo Programa Terra Legal, em respeito ao princípio constitucional da impessoalidade.

II.9. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.

147. Não foram localizados controles internos formalizados para verificar se há cadastramentos realizados por meio de procuração que não se enquadrem na Portaria MDA 37/2009.

148. Ao limitar a atuação de inscrição por meio de procuração a um máximo de três requerimentos ou ao total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador (art. 5º da Portaria MDA 37/2009), o MDA criou regras para mitigar os riscos de que terceiros possam obter vantagens dos menos favorecidos ou titular diversas áreas em nome de “laranjas” fora dos critérios do programa, contribuindo para reconcentração de terras.

149. Por meio das entrevistas com os gestores responsáveis pelo Programa, restou consignado que não há procedimentos estabelecidos para o controle de cadastramentos realizados por meio de procuração. Somente o Chefe de Divisão do Estado do Acre alegou realizar controle de procuradores por meio de planilha em excel, contudo tal controle se restringe aos cadastros realizados apenas

naquele estado, não sendo possível averiguar se procuradores já solicitaram cadastros em outras regiões.

150. O coordenador geral de regularização fundiária da SRFA relatou que todos os processos que possuem procuração são separados fisicamente, ou seja, o controle é físico, mas informou também que cada regional efetua esse controle de uma forma diferente e que ainda não existe uma planilha ou algo similar que consolide as informações.

151. Não há no Sisterleg campo hábil para inserção de dados de procurador, impossibilitando o controle. Ademais, as análises processuais permitiram observar *in loco* a inexistência de controle específico quanto aos requerimentos realizados por procuração. Sendo assim, não se pode afirmar que exista observância ao art. 5º da Portaria MDA 37/2009. Ora, não adianta ter regras, se não houver controles internos para garantir o seu cumprimento.

152. Como efeito potencial da ausência de controles internos relacionados aos cadastramentos por meio de procuração aponta-se a utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais, ou a possibilidade de titular diversas áreas em nome de “laranjas”, desvirtuando os objetivos gerais do programa.

153. Como causa aponta-se a ausência de sistematização e padronização da informação e de controles internos para cadastros efetuados por meio de procuração.

154. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II: sistematizar e padronizar a informação de cadastros efetuados por meio de procuração, de forma que o sistema só aceite o máximo de três requerimentos e/ou o total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador, em consonância com o art. 5º, da Portaria MDA 37/2009.

II.10. Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

155. Verificou-se na análise processual que existe um mercado informal de comercialização de posses em terras da União, cujas bases de comprovação dessa posse são documentos precários como por exemplo, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

156. Por meio de consulta ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) de 67 processos selecionados mediante amostragem aleatória, com margem de erro de 10%, registrou-se que 32,84% dos processos não concluídos não possuem inibição de emissão de CCIR, o que corresponde a 22 processos. Destaca-se que em virtude da metodologia utilizada é possível extrapolar a amostra e ampliar as inferências para o universo de 5.264 processos pendentes de deferimento. A pesquisa ao SNCR foi realizada na data de 4/9/2014, com a base do Sisterleg-Titulação do mesmo dia.

157. Nas entrevistas, os Coordenadores Regionais, bem como os Chefes de Divisão e das equipes técnicas nos estados do Amazonas, Amapá, Acre, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins informaram que o lançamento de inibição de emissão do CCIR deve ser automático quando da inclusão do requerente no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Foi registrado, ainda, que a desinibição da referida emissão só poderia ser realizada por meio de autorização via sistema de servidor com senha específica para tal.

158. Apesar dos relatos dos gestores acerca do bloqueio de emissão do CCIR, as observações realizadas quando dos procedimentos de consulta ao SNCR contrariam as alegações, visto que se observou percentual expressivo de casos em que o CCIR não possuía inibição para processos antes do deferimento do pleito.

159. Podem-se destacar como efeitos potenciais o fomento ao mercado informal de terras na Amazônia e o estímulo a grilagem uma vez que a ausência de inibição de emissão do CCIR possibilita



que os requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio tenham acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.

160. Como causa cita-se a inexistência de controles internos, a fim de verificar a efetiva inibição do CCIR.

161. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II: instituir mecanismos de controle, com vistas à inibição de emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural até que se conclua o processo de titulação do Programa Terra Legal.

III. CONCLUSÃO

162. Avaliou-se a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, de responsabilidade do MDA, do Incra e de credenciados, compreendendo o período de início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014.

163. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho, foram elaboradas nove questões de auditoria, descritas na íntegra na matriz de planejamento (peça 95), relacionadas aos seguintes processos de trabalho: i. Critérios de priorização de atendimento aos beneficiários e de georreferenciamento das áreas; ii. Processo de aprovação das áreas e de seleção dos beneficiários a serem contemplados; iii. Instrução processual; iv. Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas; v. Processo de análise e de deferimento de recursos; vi. Processo de acompanhamento de cláusulas resolutivas; vii. Processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações; viii. Cumprimento dos requisitos de transparência; ix. Cumprimento de objetivos gerais do Programa.

164. A questão 8, relativa ao cumprimento dos requisitos de transparência, deixou de ser respondida haja vista limitação imposta pela legislação eleitoral (Instrução Normativa 6/2014), que impossibilitou confirmar se as informações estavam disponíveis aos beneficiários no sítio eletrônico do MDA.

165. Os principais resultados da análise efetuada indicam, para a Questão 1, a falta de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas (II.8).

166. Quanto à Questão 2, foram constatados 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação (II.2).

167. Em relação à Questão 3, observou-se a inexistência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares (II.9); o risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído (II.10).

168. Como resposta à Questão 4, verificou-se que o valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais é desproporcional ao valor pago pelo público alvo com o mesmo perfil (assentados do Incra em relação aos titulados com áreas entre 1 e 4 MF) e irrisório em relação ao valor de mercado para áreas acima de 4 MF, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (II.3 e II.4).

169. Na Questão 5, foi constatada a ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das áreas (II.6).

170. Na análise da Questão 6, foi evidenciada a deficiência do acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas e ausência de controle de pagamentos sem qualquer providência para retomada das terras em áreas nas quais foi observado descumprimento dessas cláusulas (II.5).

171. Em relação à Questão 7, foi observada a ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal (II.7).

172. Por fim, quanto à Questão 9, avaliou-se que houve baixo cumprimento dos objetivos propostos e baixo grau de obtenção de resultados em comparação com as metas estabelecidas nas normas pertinentes, além de não estar sendo conferida função social a imóveis rurais da União, (conforme a Constituição Federal em seus arts. 5º, XXIII, e 186) na medida em que há requerentes indevidamente titulados (II.1).

173. Como consequência desses achados, verificam-se os seguintes efeitos reais: a) descumprimento da função social de propriedades rurais da União; b) perda estimada em

R\$ 69.002.473,42 referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades (excluídos os beneficiários que se enquadram em mais de uma irregularidade); c) distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público; d) renúncia de receita sem previsão legal; e) ocupação irregular e em desconformidade com os objetivos do programa de áreas já tituladas ou indeferidas; f) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais; g) beneficiários que descumprem as cláusulas sem sofrer as consequências previstas nas leis; h) distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados e renúncia de receitas; i) impossibilidade de que os registros e as demonstrações contábeis reflitam o valor real dos bens; j) impossibilidade de avaliar o subsídio repassado ao particular pelo poder público proveniente de renúncia de receitas nos balancetes da União.

174. Como efeitos potenciais, destacam-se: a) reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, além do descontrole do desmatamento na Amazônia Legal; b) perda estimada de R\$ 233.623.168,16 decorrente do valor de mercado dos 2.931 imóveis titulados, caso confirmadas todas as irregularidades; c) inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos; d) desconhecimento do andamento do processo pelo requerente; e) impossibilidade de ser feita a reversão dos imóveis sem a ciência do indeferimento pelo requerente; e) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais; f) deixar de contabilizar o patrimônio imobiliário, previsto para ser transferido até o final do programa, no montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões; g) favorecimento indevidos de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais; h) utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais; i) a possibilidade de requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio ter acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.

175. As principais causas se referem a falta de planejamento e sistematização dos trabalhos, para definição de objetivos estratégicos e operacionais e insuficiência de formalização e estabelecimento de metas do Programa Terra Legal; ausência, inadequação e/ou falta de acompanhamento de indicadores de desempenho do Programa; inércia do Gestor em instituir controles internos adequados para a verificação e cruzamentos de dados dos requerentes, acompanhamento das cláusulas resolutivas, instituição e acompanhamento de procedimentos de retomada da terra nas hipóteses necessárias e contabilização devida do patrimônio gerido pelo programa; instituição pela Portaria Serfal 1/2010 de índices deflatores do valor-base da terra que extrapolam a legislação pertinente.

176. Os principais achados foram apresentados aos gestores que se manifestaram, por meio de documento enviado por e-mail (peça 114). Algumas informações foram incorporadas neste relatório, mas os argumentos não foram suficientes para elidir as falhas apontadas. A análise consta do anexo 5 - Análise dos comentários dos gestores.

177. As principais deliberações abrangem audiência de responsáveis, propostas de determinações e recomendações ao MDA.

178. Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho da política na consecução de seu objetivo de regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, conferindo função social a imóveis rurais da União. São esperados também benefícios financeiros estimados em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor da terra indevidamente titulada.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

179. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

I. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

a) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas, conforme os artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 28, 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010 (itens II.1 e II.5);

b) estabelecer e acompanhar indicadores adequados de desempenho do Programa, de modo a conseguir medir e avaliar coerente e tempestivamente sua evolução e realizar as mudanças eventualmente necessárias a contento (item II.1);

c) elaborar planejamento contemplando objetivos estratégicos e planos de ação operacional, formalizando procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios para a definição das metas de georreferenciamento, titulação e vistorias (item II.1);

d) estabelecer controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM e SISOB; SNCR; RAIS; SIR/SIPRA; CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados; e Cadastro de Trabalho escravo Ministério do Trabalho, de modo a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009 (item II.2);

e) alterar seus normativos, de modo a estabelecer procedimento de vistoria prévia dos imóveis a serem titulados, nos casos em que o beneficiário tiver ocupação integral fora do estabelecimento ou outro indício de não exploração direta do imóvel, conforme exemplos constantes das Tabelas 2 e 3 (item II.2);

f) suspender os títulos listados nas peças 107 e 117, respeitados o direito ao contraditório e a ampla defesa, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal (item II.2);

g) verificar os casos quantificados na Tabela 2, anulando os títulos correspondentes no caso de confirmada a irregularidade (relação de processos na peça 118), ou suspendendo o processo de regularização, se for o caso, e procedendo à reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal (item II.2);

h) exigir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como condição para a titulação do imóvel rural pleiteado, nos termos do art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012 (item II.2);

i) apurar as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas (item II.2);

j) estabelecer controles internos destinados a comprovar efetivamente que a ocupação é anterior a 1/12/2004 e a garantir que os laudos de vistorias sejam elaborados com todas as informações necessárias (item II.2);

k) rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a não cobrar valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e aos valores cobrados pela reforma agrária, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12; Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19 (item II.3);

l) rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal de modo a não cobrar valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais

(PPR) do Incra e ao preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigo 12; Decreto 6.992/2009, artigo 19 (item II.4);

m) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio expedidos, em conformidade com os arts. 15, V e 17, da Lei 11.952/2009 c/c art. 15, V 20 do Decreto 6.992/2009 c/c art. 32, V da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas sexta e sétima de todos os títulos do Programa (item II.5);

n) adotar procedimentos para comunicação do indeferimento dos processos aos requerentes do Programa Terra Legal, em consonância com o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 e o artigo 26, §4º da Lei 9.784/1999 (item II.6);

o) estabelecer mecanismos de controles dos prazos de recursos, a fim de se cumprir o rito processual com o trânsito em julgado do pleito (item II.6);

p) padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras (item II.6);

q) estabelecer rotina de acompanhamento e envio dos casos de indeferimento ao MPF e à PF, com vistas a possibilitar a instauração do devido processo criminal nos casos em que se aplicar (item II.6);

r) estabelecer procedimentos de reversão de terras nos casos de indeferimento, conforme o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 (item II.6);

s) proceder aos registros contábeis das operações do Programa Terra Legal em consonância com os artigos 6º, 83, 87 e 94 e 107 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV e VII da Lei 10.180/2001, art. 50, VI, da LRF; e art. 104 da Lei 4.320/1964, bem como a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (item II.7);

t) estabelecer rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal, tais como (item II.7):

t.1) registro do imóvel pelo seu valor real e justo, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008;

t.2) registro em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, das transferências de domínio, enquanto estiver pendente de cumprimento de cláusulas resolutivas, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964;

t.3) registro da renúncia de receita, conforme art. 15, inciso VII, da Lei 10.180/2001;

u) proceder à normatização dos critérios para seleção das áreas a serem georreferenciadas pelo Programa Terra Legal em consonância com o artigo 37 da CF/88 (item II.8);

v) sistematizar e padronizar a informação de cadastros efetuados por meio de procuração, de forma que o sistema só aceite o máximo de três requerimentos e/ou o total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador, em consonância com o art. 5º, da Portaria MDA 37/2009 (item II.9);

w) instituir mecanismos de controle com vistas à inibição de emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural até que se conclua o processo de titulação do Programa Terra Legal (item II.10);

x) encaminhar ao Tribunal de contas da União, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens I e II, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;

II. Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

a) avaliar o processo de contratação e acompanhamento operacional e de resultados dos serviços de georreferenciamento, com vistas a tornar as áreas abrangidas pelo programa aptas à titulação, compatibilizando os serviços de georreferenciamento com as metas de titulação (item II.1); e

b) adotar medidas cabíveis para definir e especificar o livro fundiário exigido na Portaria MDA 23/2010, art. 29 §3º, preferencialmente no modo eletrônico (item II.2);

c) avaliar, em conjunto com o MMA, a conveniência e a oportunidade da integração das bases do CAR e do Terra Legal, com vistas a facilitar a emissão do CAR para os titulados do programa Terra Legal (item II.2).

III. Determinar à Secretaria de Controle Externo no Amazonas:

III.1 Promover a audiência com fulcro no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União dos responsáveis abaixo qualificados:

a) Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011, pelas ocorrências:

a.1) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sobre o *modus operandi* de seus subordinados, quando deveria exercer o controle visando a máxima eficácia, eficiência e efetividade do Programa, contribuindo para omissão na instituição de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, fato este que ocasionou a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21, II, IV, V e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009, contrariando, também, o art. 37 da CF/1998, notadamente o Princípio da Moralidade (item II.2);

a.2) expedir a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12, e do Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (entre 1 e 4 MF), ao invés de estabelecer índices que permitissem tratamento isonômico entre públicos-alvo semelhantes, possibilitou a cobrança pela terra no âmbito do programa de preços que chegaram a menos de 2% dos preços cobrados pelo Incra de assentados da reforma agrária. Tais índices incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que variaram entre 7% e 30% dos valores iniciais, indo bem além da proposta da Lei 11.952/2009 e seu regulamento (item II.3);

a.3) expedir a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12, e do Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (maiores que 4 MF), ao invés de estabelecer índices que mantivesse os preços mais próximos do valor de mercado e da PPR, atendo-se às finalidades da legislação pertinente, o que possibilitou a cobrança pela terra no âmbito do programa de preços que chegaram a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios. Tais índices incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que, nos casos críticos, mantêm-se até o máximo de 15% do valor-base da PPR e em apenas oito municípios observou-se que permaneceram acima da metade do valor-base, variando entre 50% e 68% (item II.4);

a.4) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sobre as atividades do Chefe do Setor de contabilidade do programa Terra Legal, que não contabilizou as operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos

exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o princípio da oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (item II.7);

b) Sr. Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.569-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012, pelas ocorrências:

b.1) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sob o *modus operandi* de seus subordinados, quando deveria exercer o controle visando à máxima eficácia, eficiência e efetividade do Programa, contribuindo para omissão na instituição de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, fato que ocasionou a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21, II, IV, V e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009, contrariando, também, o Artigo 37 da CF/1998, notadamente o princípio da moralidade (item II.2);

b.2) deixar em vigência a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (entre 1 e 4 MF), ao invés de corrigi-la, alterando esses índices de modo a permitir tratamento isonômico entre públicos-alvo semelhantes (assentamentos do Incra e Programa Terra Legal) (item II.3);

b.3) deixar em vigência a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (maiores que 4 MF), ao invés de corrigi-la, alterando esses índices de modo a manter os preços mais próximos do valor de mercado e da PPR e se ater às finalidades da legislação pertinente (item II.4);

b.4) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sobre as atividades do Chefe do Setor de contabilidade do programa Terra Legal, que não contabilizou as operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o Princípio da Oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (item II.7);

c) Sr. José Dumont Teixeira, CPF 895.813.851-34, Coordenador Geral de Regularização Fundiária, desde 21/8/2009, por deixar de instituir mecanismos de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: Sisterleg Titulação; SIM e SISOB; SIR e SIPRA/Incra; e DAP/MDA; quando deveria implementar controles internos com vistas a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009. Ao deixar de instituir mecanismos de controles internos e promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, os gestores propiciaram a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21 II, IV, V e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009 (Item II.2).

d) os Coordenadores Gerais de Contabilidade do Incra: Edinar Ferreira Araújo, CPF 093.880.013-20, no período de 1/1/2009 a 14/10/2011; Vinícius Ferreira de Araújo, CPF

322.833.774-04, de 17/10/2011 a 14/10/2013; e Francisco José Nascimento, CPF 068.104.542-68, desde 15/10/2013, por não adotar providências com vistas a efetuar os registros contábeis relativos às operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, haja vista que todas as unidades gestoras criadas para execução do Programa Terra Legal estão subordinadas ao órgão 22201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o princípio da oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (Item II.7).

e) os Chefes do Setor de Contabilidade do Programa Terra Legal: Fredson Ferreira Gomes, CPF 494.854.741-72, no período de 25/6/2009 a 7/2/2011; e Luiz Cláudio de Oliveira Castro, CPF 313.542.461-87, desde 8/2/2011, por não adotar providências com vistas a efetuar os registros contábeis relativos às operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o princípio da oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (Item II.7).

III.2. Constituir processo apartado para realização das audiências propostas no subitem III.1, em conformidade com o artigo 24, da Resolução TCU 175/2005.

IV. Determinar à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb) que monitore, em processo específico, o cumprimento das determinações e recomendações.

V. Determinar à Segecex que, em conjunto com a Secex Ambiental e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI, disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;

VI. Encaminhar, para conhecimento e adoção de providências cabíveis, cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria do Tesouro Nacional; à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas.

VII. Dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: Comissões do Senado Federal: Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); da Câmara Federal: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

VIII. Apensar os autos ao processo de monitoramento a ser autuado pela SecexAmb.

Manaus, 14 de novembro de 2014



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

Assinado eletronicamente

Ana Maria Lima dos Santos
AUFC – Matrícula 7673-2
Coordenadora

Assinado eletronicamente

Lúcia de Fátima Ribeiro Magalhães
AUFC – Matrícula 2852-5

Assinado eletronicamente

Tiago Modesto Carneiro Costa
AUFC – Matrícula 7673-2

Assinado eletronicamente

Junnius Marques Arifa
AUFC – Matrícula 3585-8

Assinado eletronicamente

Luiz Felipe dos Santos Bringel
AUFC – Matrícula 10179-6

Assinado eletronicamente

Rafael Estéfano Crispim
AUFC – Matrícula 10188-5

Assinado eletronicamente

Sarah Peixoto Toledo
AUFC – Matrícula 9822-1

Assinado eletronicamente

Saulo Maurício Silva Lobo
AUFC – Matrícula 10219-9

Assinado eletronicamente

Vyrginia da Cruz Rodrigues
TFCE – Matrícula 9815-9

Assinado eletronicamente

Vitor Levi Barboza Silva
AUFC – Matrícula 9429-3



ANEXOS DO RELATÓRIO.

ANEXO 1 - MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

TC 015.859/2014-2

Fiscalis 402/2014

ÓRGÃO/ENTIDADE: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal/MDA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

OBJETIVO: Avaliar a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, de responsabilidade do Incra e do MDA compreendendo o período de início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014.

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
A2. Existência de 887 (11%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa, e 2.931 (36,86%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.	a) José Dumont Teixeira (CPF 895.813.851-34), Coordenador Geral de Regularização Fundiária.	Desde 21/8/2009	Deixar de instituir mecanismos de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: Sisterleg Titulação; SIM e SISOB; SIR e SIPRA/Incra; e DAP/MDA; quando deveria implementar controles internos com vistas a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009.	Ao deixar de instituir mecanismos de controles internos e promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais os gestores propiciaram que 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, fossem titulados em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21 e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da omissão que incorreu, em especial porque algumas bases são do próprio MDA. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprováveis, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
	b) Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no c) Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.569-34, Secretário da Serfal;	b) período de 16/4/2009 a 16/6/2011; c) desde 16/2/2012;	Deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sob o <i>modus operandi</i> de seus subordinados, quando deveria exercer o controle visando a máxima eficácia, eficiência e efetividade do Programa.	Ao deixarem de exercer a vigilância e controle sob seus subordinados possibilitaram a omissão na instituição de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, fato este que ocasionou a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21 e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da omissão que incorreram, uma vez que, como dirigentes máximos do Programa, a eles cabia o dever de vigilância e controle sob seus subordinados. Em face do exposto, é de se concluir que as condutas dos responsáveis são culpáveis, ou seja, reprováveis, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência, a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
A3 - Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago em projetos de assentamento do Incra, com mesmo perfil de público alvo, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (acima de 1 módulo fiscal e abaixo de 4 módulos fiscais).	a) Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal	16/4/2009 16/6/2011	a Expedir a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 11 e 12, e do Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (entre 1 e 4 MF), ao invés de estabelecer índices que permitissem tratamento isonômico entre públicos-alvo semelhantes (assentamentos do Incra e Programa Terra Legal) e se ativessem às finalidades da legislação pertinente.	A expedição da Portaria Serfal 1/2010 nos termos em que vigora possibilitou a cobrança pela terra, no âmbito do programa, de valores que chegaram a menos de 2% dos preços cobrados pelo Incra de assentados da reforma agrária. Tais índices, incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que variaram entre 7% e 30% dos valores iniciais, indo bem além da proposta da Lei 11.952/2009 e seu regulamento.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Apesar de o ato praticado estar fundamentado em metodologia prévia, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência dos efeitos ilícitos que os índices propostos na portaria causariam. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter estabelecido índices mais condizentes com a legislação, uma vez que havia parâmetros para melhor se balizar (os preços da terra na reforma agrária e os valores-base da PPR). Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência, a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
	b) Sérgio Roberto Lopes (CPF 523.873.569-34), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal	Desde 16/2/2012	Deixar vigorar a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (entre 1 e 4 MF), ao invés de corrigi-la, alterando esses índices de modo a permitir tratamento isonômico entre públicos-alvo semelhantes (assentamentos do Incra e Programa Terra Legal) e se ater às finalidades da legislação pertinente.	A vigência da Portaria Serfal 1/2010 nos termos atuais possibilitou a cobrança pela terra, no âmbito do programa, de valores que chegaram a menos de 2% dos valores pelo Incra de assentados da reforma agrária. Tais índices, incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que variaram entre 7% e 30% dos valores iniciais, indo bem além da proposta da Lei 11.952/2009 e seu regulamento.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Apesar de o ato praticado estar fundamentado em metodologia prévia, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência dos efeitos ilícitos que os índices propostos na portaria causariam. É razoável afirmar que era exigível da responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter estabelecido índices mais condizentes com a legislação, uma vez que havia parâmetros para melhor se balizar (os preços da terra na reforma agrária e os valores-base da PPR). Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A4 - Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor de mercado, com mesmo perfil de público alvo (imóveis acima de 4 MF), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.	a) Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal	16/4/2009 16/6/2011	a	Expedir a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (maiores que 4 MF), ao invés de estabelecer índices que mantivesse os preços mais próximos do valor de mercado e da PPR, atendo-se às finalidades da legislação pertinente.	A expedição da Portaria Serfal 1/2010 nos termos em que vigora possibilitou a cobrança pela terra no âmbito do programa de preços que chegaram a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios. Tais índices, incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que, nos casos críticos, mantem-se até o máximo de 15% do valor-base da PPR e em apenas oito municípios observou-se que permaneceram acima da metade do valor-base, variando entre 50% e 68%.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. Apesar de o ato praticado estar fundamentado em metodologia prévia, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência dos efeitos ilícitos que os índices propostos na portaria causariam. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter estabelecido índices mais condizentes com a legislação, uma vez que havia parâmetros para melhor se balizar (o valor de mercado e os valores-base da PPR). Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.
	b) Sérgio Roberto Lopes (CPF	Desde 16/2/2012		Deixar vigorar a Portaria Serfal 1/2010	A vigência da Portaria	Não é possível afirmar que



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
	523.873.569-34), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal		com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (maiores que 4 MF), ao invés de corrigi-la, alterando esses índices de modo a manter os preços mais próximos do valor de mercado e da PPR e se ater às finalidades da legislação pertinente.	Serfal 1/2010 nos termos atuais possibilitou a cobrança pela terra no âmbito do programa de preços que chegaram a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios. Tais índices, incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que, nos casos críticos, mantem-se até o máximo de 15% do valor-base da PPR e em apenas oito municípios observou-se que permaneceram acima da metade do valor-base, variando entre 50% e 68%.	houve boa-fé do responsável. Apesar de o ato praticado estar fundamentado em metodologia prévia, é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência dos efeitos ilícitos que os índices propostos na portaria causariam. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter estabelecido índices mais condizentes com a legislação, uma vez que havia parâmetros para melhor se balizar (o valor de mercado e os valores-base da PPR). Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, razão pela qual deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
A7. Ausência de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal nos demonstrativos contábeis da União.	a) Edinar Ferreira Araújo, CPF 093.880.013-20, Coordenador Geral de Contabilidade do Incra; b) Vinícius Ferreira de Araújo, CPF 322.833.774-04, Coordenador Geral de Contabilidade do Incra; c) Francisco José Nascimento, CPF 068.104.542-68, Coordenador Geral de Contabilidade do Incra.	a) de 1/1/2009 a 14/10/2011; b) de 17/10/2011 a 14/10/2013; c) desde 15/10/2013.	Não adotar providências com vistas a efetuar os registros contábeis relativos às operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, haja vista que todas as unidades gestoras criadas para execução do Programa Terra Legal estão subordinadas ao órgão 22201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).	A omissão em tomar providências junto com o Chefe do Setor de contabilidade do Terra Legal que permitissem a contabilização das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciou distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveriam ter tomado providências no sentido de que todas as operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal fossem contabilizadas, em consonância com a legislação vigente. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
	d) Fredson Ferreira Gomes, CPF 494.854.741-72, Chefe do Setor de contabilidade do Terra Legal; e) Luiz Cláudio de Oliveira Castro, CPF 313.542.461-87, Chefe do Setor de contabilidade do Terra Legal.	d) de 25/6/2009 a 7/2/2011; e) desde 8/2/2011;	Não adotar providências com vistas a efetuar os registros contábeis relativos às operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.	A omissão em tomar providências junto com o Coordenador Geral de Contabilidade do Incra que permitissem a contabilização das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciou distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era exigível dos responsáveis conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveriam ter tomado providências no sentido de que todas as operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal fossem contabilizadas, em consonância com a legislação vigente. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

ACHADO	RESPONSÁVEIS	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
	f) Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal; g) Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.569-34, Secretário da Serfal.	f) período de 16/4/2009 a 16/6/2011; g) desde 16/2/2012;	Deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sob o <i>modus operandi</i> de seus subordinados, quando deveria exercer o controle visando a máxima eficácia, eficiência e efetividade do Programa.	Ao deixarem de exercer a vigilância e controle das atividades do Chefe do Setor de contabilidade do Terra Legal não impediu a omissão dele em tomar providências que permitissem a contabilização das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02.	Não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis. É razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da omissão que incorreram, uma vez que como dirigentes máximos do Programa, a eles cabia o dever de vigilância e controle sob seus subordinados. Em face do exposto, é de se concluir que as condutas dos responsáveis são culpáveis, ou seja, reprováveis, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência, a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de pena de multa.

Equipe:	Matrícula	Lotação	Supervisor
Ana Maria Lima dos Santos	7673-2	SECEX-AM	Elienai Monteiro dos Santos AUFC Matr. 3068-6 Secex-AM
Luiz Felipe dos Santos Bringel	10179-6	SECEX-AM	
Saulo Maurício Silva Lobo	10219-9	SECEX-AM	
Sarah Peixoto Toledo	9822-1	SecexAmb	
Rafael Estéfano Crispim	10188-5	SECEX-AP	
Vitor Levi Barboza Silva	9429-3	SECEX-AP	



ANEXO 2 – MATRIZ DE ACHADOS

TC 015.859/2014-2

Fiscalis 402/2014

ÓRGÃO/ENTIDADE: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal/MDA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

OBJETIVO: Avaliar a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, de responsabilidade do Incra, do MDA e de credenciados, compreendendo o período de início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014.

PROBLEMA: O Programa Terra Legal Amazônia visa regularizar a ocupação de 67,4 milhões de hectares de terras públicas, um patrimônio estimado em R\$ 61,7 bilhões, com mais de 150 mil famílias rurais beneficiárias. Essa regularização, além de proporcionar segurança jurídica aos posseiros, possibilita diversos ganhos como a identificação de crimes ambientais, acesso a programas de financiamento, desenvolvimento econômico, aumento na arrecadação de impostos, dentre outros. Levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo do Amazonas constatou que, decorridos mais de cinco anos do início do programa, houve baixo rendimento operacional, além de o nível dos controles internos aplicados nas operações do programa mostrarem-se insuficientes para garantir sua conformidade com os normativos

A1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Constata-se que, das oito ações previstas nos PPA 2008-2011 e 2012-2015, somente três atingiram mais de 50% de cumprimento, com as demais mantendo-se abaixo de 15%, de acordo com os dados fornecidos pela Serfal.	1.1 Anexo do PPA 2008-2011; 1.2 Anexo do PPA 2012-2015; 1.3 Ofício 202/2014-Serfal/MDA;	1.1 Lei 11.952/2009: Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; 1.2 Plano Plurianual 2008-2011 (Lei 11.653/2008): Insere a atuação do Programa Terra Legal nas metas do objetivo 0138, a saber, “Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra,	1.1 Em relação às metas do PPA 2008-2011: - Ação 8378 - área total para diagnóstico: meta de 23.033.320 ha e geocadastrados, até 2011, 11.872.639 ha (51,55% da meta, grau considerado satisfatório pela Serfal). - Ação 4426 - área georreferenciada: meta de 22.426.588 ha entre 2010 e 2011. Atingido 1.849.303 ha, grau de cumprimento considerado baixo pelo próprio titular da Serfal (8,25%). - Ação 2110: meta de emitir, até 2011, pouco mais de 127.017 títulos de regularização. Foram emitidos 1.171 títulos (0,92% da meta), resultado considerado baixo pela Serfal. 1.2 Em relação ao PPA 2012-2015: - Meta: georreferenciar 28 milhões	1.1 Baixa execução dos contratos de georreferenciamento até 2012, que atingiu apenas 30% ou houve a desistência das empresas; 1.2 Falta de planejamento e sistematização dos trabalhos, para definição de objetivos estratégicos e operacionais e insuficiência de formalização e estabelecimento de metas do Programa Terra	Efeito Real: Descumprimento da função social de propriedades rurais da União. Efeitos Potenciais: Reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, além do descontrole do desmatamento na Amazônia Legal.	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas: 1.1 a seguinte recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no RITCU art. 250, III: Avaliar os procedimentos de contratação e acompanhamento operacional e de resultados dos serviços de georreferenciamento, com vistas a tornar as áreas abrangidas pelo programa aptas à titulação, compatibilizando os serviços de georreferenciamento com as metas de titulação;



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		bem como assegurar a gestão fundiária nas terras públicas e incorporar as terras federais à reforma agrária”; 1.3 Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 12.593/2012): Insere a atuação do Programa Terra Legal nas metas do objetivo 0419 (anexo da lei, DOU de 19/1/2012, p. 297), a saber,	de hectares de terras públicas na Amazônia Legal, dos quais 23.902.102 ha foram concluídos (85,36%), grau considerado elevado pela Serfal. - Meta: identificar, cadastrar e georreferenciar 104 mil estabelecimentos agropecuários e domicílios, dos quais foram feitos 68.712 (66,07%), grau considerado satisfatório pela Serfal. - Meta: regularização fundiária de 11,2 milhões de ha de terras públicas federais e estaduais, dos quais foram feitos 1.480.568 ha (13,22%), grau considerado baixo pela Serfal. - Meta: promover a regularização e a ratificação de 20 mil títulos de posses em faixa de fronteira, dos quais foram emitidos 509 (2,55%), grau considerado baixo pela Serfal. - Meta: regularização fundiária de 11,2 milhões de ha de terras públicas federais e estaduais na Amazônia Legal, dos quais foram feitos 1.516.718 ha (13,54%), grau considerado baixo pela Serfal.	Legal; 1.3 Falta de critérios para a definição das metas de georreferenciamento, titulação e vistorias;		1.2 e 1.3 a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RITCU: Elaborar planejamento contemplando objetivos estratégicos e planos de ação operacional, formalizando procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios para a definição das metas de georreferenciamento, titulação e vistorias;
2. Não foram cumpridos os objetivos estabelecidos, como a destinação das terras públicas e a preservação contra os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola.	2.1. Ofício 202/2014-Serfal/MDA; 2.2. Relatório de gestão Incra 2012; 2.3. Peça de divulgação	2.1 Constituição Federal, art. 1º, II a IV: Elenca a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República Federativa do	2. Consoante a Constituição Federal, artigo 5º, XXIII, e artigo 186, a propriedade rural deve cumprir sua função social. Ou seja, não basta ao Estado brasileiro possuir terras, deve conhecê-las e dar a elas uma destinação, da mesma forma que se exige do particular. Por isso, existem as cláusulas resolutivas dos títulos de domínio expedidos pelo programa, que	2.1. Ausência de metas e apresentação de resultados de avaliação das cláusulas resolutivas e medidas corretivas; 2.2. Ausência,		2. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c art. art. 250, II, do RITCU: 2.1 estabelecer rotinas e



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.						
Situação encontrada	Objeto	Crítérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
	do Programa Terra Legal.	Brasil; 2.2 Constituição Federal, art. 3º: Expressa os objetivos fundamentais da República, os quais, por isso mesmo, devem nortear a elaboração e execução das políticas públicas: construir uma sociedade livre, justa e solidária; 2.3 Constituição Federal, arts. 5º, XXIII, e 186: Determina que a propriedade deve atender à sua <i>função social</i> , expressando os requisitos que devem ser reunidos para esse atendimento. 2.4 Exposição de motivos da Lei 11.952/2009: Elenca os objetivos pretendidos com a elaboração e execução do Programa Terra Legal Amazônia.	servem para garantir a consecução verdadeira dos objetivos para os quais foi criado. Contudo, conforme apurado neste trabalho (Achado 5), não é realizado o acompanhamento dessas cláusulas resolutivas, tampouco são tomadas providências para reversão das áreas ocupadas irregularmente ao patrimônio da União (Achados 5 e 6). A ausência desses procedimentos pode acarretar a permanência de pessoas que não fazem uso da terra na forma prevista pela Lei 11.952/2009 e pelo artigo 186 da CF/88.	inadequação e/ou falta de acompanhamento de indicadores de desempenho do Programa.		metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas conforme os artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010. 2.2 estabelecer e acompanhar indicadores adequados de desempenho do Programa, de modo a conseguir medir e avaliar coerente e tempestivamente sua evolução e realizar as mudanças eventualmente necessárias. 3. Encaminhar, para conhecimento e adoção de providências cabíveis, cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao MPOG e à Casa Civil da Presidência da República.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A2. Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Foram encontrados 887 (11% do total de titulações) processos, já excluídos os casos que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os beneficiários (requerente e/ou cônjuge) não preenchem os requisitos do programa, dentre os quais: 1.1. 16 casos de titulação de cônjuges; 1.2. 46 casos em que o titular faleceu antes da titulação; 1.3. 645 casos em que o titular e/ou seu cônjuge foram beneficiados em programas de reforma agrária; 1.4. 5 casos em que o titular detém cargo/emprego público e obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário; 1.5. 198 casos em que o titular possuía outro imóvel rural antes de ser titular registrado no SNCR.	1. Lista de beneficiários do Programa Terra Legal, constante do sistema Sisterleg;	1.1. Art. 5º II da Lei 11.952/2009 c/c Art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010: Definem que o ocupante e seu cônjuge não podem possuir outro imóvel no território nacional; 1.2. Artigo 37 da CF/1998: Princípio da Moralidade proíbe a titulação de falecidos; 1.3. Art. 5º, V, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, V, da Portaria MDA 23/2010: proíbe que cônjuge ou companheiro tenham sido beneficiários da Reforma Agrária, salvo se relacionar-se à área rural cuja dimensão do imóvel seja igual ou inferior à fração mínima de parcelamento do município; 1.4. Art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010: determina que a renda familiar	1.1. Foram localizados 16 processos em que o titular e seu cônjuge foram titulados com imóveis rurais distintos, fato vedado pelo art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010. 1.2. Os dados do Sisterleg-Titulação foram cruzados com o banco de dados do Sisob, identificando-se 46 casos de títulos em nome de pessoas que foram declaradas mortas em momento anterior à titulação, contrariando o princípio da moralidade. 1.3. Foram localizadas ainda 645 ocorrências em que o titular e/ou seu cônjuge estavam como assentados por programas de reforma agrária, prática vedada pelo art. 5º, V, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, V, da Portaria MDA 23/2010. 1.4 Foram localizados também 5 casos de servidores públicos, cujo valor bruto de produção (VPB) informado na RAIS, indicando que a renda do beneficiário é predominantemente oriunda de salário e não de atividade econômica do próprio imóvel rural, contrariando o disposto no art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010. Cabe observar que o procedimento relativo a esse exame poderia indicar mais casos, devido ao elevado número de casos em que o campo VPB na DAP encontrava-	1. Inércia do Gestor em instituir controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: 1.1. Sisterleg Titulação; 1.2. SIM e SISOB; 1.3. SIR e SIPRA/Incrá; e 1.4. DAP/MDA.	Efeito Real: Perda estimada em R\$ 69.002.473,43 referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades (excluídos os beneficiários que se enquadram em mais de uma irregularidade).	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do RITCU: 1.1. estabeleça controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM e SISOB; SNCR; RAIS; SIR/SIPRA; CPF/Receita Federal; CAR/MMA ; e Cadastro de Trabalho Escravo do Ministério do Trabalho, de modo a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009; 1.2. suspenda os títulos identificados, verificando os casos de irregularidade apontados nas Peças 87 e 107, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação ao



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A2. Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		deve ser predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento (imóvel rural), no caso de servidores públicos.	se igual a zero, o que significa que o particular não informou o valor de sua produção.			Programa Terra Legal; 1.3. apure as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas. Tendo em vista as perdas estimadas, bem como o descumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, IV, do RITCU, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados na matriz de responsabilização (Anexo 1).
2. Foram identificados 2.931 processos (36,86% do total de titulações), excluídos beneficiários que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os beneficiários (requerente e/ou cônjuge) apresentam indícios de não enquadramentos aos requisitos do programa, dentre os quais (a soma dos	2. Lista de beneficiários do Programa Terra Legal, constante do sistema Sisterleg.	2.1; 2.2; 2.3 e 2.4 Art. 5º, III e IV da lei 11.952/2009 c/c 5º, III e IV Portaria MDA 23/2010: determina o domínio direto e a exploração direta (atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada	2.1; 2.2; 2.3 e 2.4 A execução de atividade econômica diversa da rural, por parte dos beneficiários, impacta na capacidade da exploração direta, reduzindo a produtividade do cultivo efetivo de suas propriedades, apresentando fortes indícios de terem sido titulados em desconformidade com o art. 5º, III e IV da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, III e IV, da Portaria MDA 23/2010.	2. Inércia do Gestor em: 2.1. instituir controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais,	2. Efeito potencial - perda estimada de R\$ 233.623.168,16 decorrente do valor de mercado dos 2.904 imóveis titulados, caso confirmadas todas as	2. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92, c/c art. 250, II, do RITCU: 2.1. estabeleça controles internos destinados a promover o intercâmbio e o



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A2. Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
números abaixo será maior que o apresentado acima, pois, conforme dito o mesmo beneficiário pode incorrer em mais de uma ocorrência): 2.1. 860 titulados com emprego/ cargo público; 2.2. 1.290 titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada; 2.3. 309 Sócios de empresa não agrícola; 2.4. 611 casos de titulados que declararam à RFB residência fora do Estado em que foram titulados; 2.5 79 casos em que o titulado é servidor público e não informou o valor bruto de produção (VPB); 2.6 535 casos em que o titulado possuía outro imóvel rural.		diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados). 2.5 Art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010: determina que a renda familiar deve ser predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento (imóvel rural), no caso de servidores públicos. 2.6 art. 5º II da Lei 11.952/2009 c/c Art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010: Definem que o ocupante e seu cônjuge não podem possuir outro imóvel no território nacional;	Outro forte indício de irregularidade são os beneficiários que não residem no estado em que foi titulado o imóvel, conforme endereço constante na base de dados da Receita Federal do Brasil (RFB). Cabe ressaltar que o cadastro da RFB é atualizado anualmente na declaração de imposto de renda ou de isento PF, sendo, sendo que a distância física do imóvel rural titulado tende a inviabilizar a sua exploração direta, a manutenção de sua produtividade, bem como a sua manutenção e recuperação ambiental. Tais indícios podem ser confirmados por visitas de campo exploratórias realizadas durante a fase de execução de auditoria. Foram realizadas visitas a 64 propriedades. Em 13 não foi possível realizar o procedimento de observação direta, uma vez que não se localizou o titulado e a propriedade estava trancada; em 4 casos as propriedades foram alienadas, inobstante cláusula de inalienabilidade contida no título de domínio (cláusula quarta dos títulos de domínio), reduzindo a 47 o universo observado diretamente. Desse total foram observadas irregularidades em 21 casos (44,68%), e conforme informações prestadas por pessoas interpostas e/ou residentes nas proximidades, 8 casos (17,02%) podem ser atribuídos	especificamente das seguintes bases: 2.1.1. SIAPE; 2.1.2. RAIS/Ministério do Trabalho; 2.1.3. Sistema CNPJ/RFB; 2.1.4. Sistema CPF/RFB. 2.1.5. Sistema DAP/MDA 2.1.6. SNCR/Inkra; 2.2. instituir procedimento de vistoria prévia dos imóveis, qualquer que seja seu tamanho, nos casos em que forem constatados indícios de irregularidade decorrentes de cruzamentos de bases de dados, bem como a revisão dos procedimentos administrativos adotados nesses casos.	irregularidades .	cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIAPE; RAIS/Ministério do Trabalho; Sistema CNPJ/RFB; Sistema CPF/RFB, DAP/MDA e SNCR/Inkra de modo a viabilizar o cumprimento do art. 5º, III e IV, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, III e IV, da Portaria MDA 23/2010; art. 6º, parágrafo único, I, da Portaria MDA 23/2010; e art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010; 2.2. altere seus normativos internos, de modo a estabelecer procedimento de vistoria prévia dos imóveis a serem titulados, nos casos em que o beneficiário tiver ocupação integral fora do estabelecimento ou outro indício de não exploração direta do imóvel; 2.3. verifique os casos apontados na Peça 88, anulando os títulos correspondentes no caso de confirmada a irregularidade, ou suspendendo o processo de



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A2. Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
			a causas impeditivas de titulação (cuja irregularidade se deu em época anterior à titulação); nos outros 13 casos (27,66%) as irregularidades remetem a período posterior à titulação, consistindo, assim, em descumprimento das cláusulas resolutivas, contrariando o art. 5º, III e IV, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, III e IV, Portaria MDA 23/2010. 2.5. Cabe observar, ainda, que o procedimento relativo ao cruzamento do DAP com o RAIS apresentou 79 casos em que o campo valor bruto de produção VPB na DAP encontrava-se igual a zero, impedindo aferir se a renda do beneficiário é predominantemente atividade econômica do próprio imóvel rural e não do serviço público, nos termos do art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010. 2.6. Após realizar cruzamento dos CPF dos titulados e de seus respectivos cônjuges com o SNCR, foram identificados 754 casos em que o titular e/ou seu cônjuge possuía registro no SNCR, sendo o código diferente do código do imóvel alvo de titulação no âmbito do Programa. Contudo, por limitações do banco de dados do SNCR não foi possível identificar se a aquisição do segundo imóvel rural se deu em momento anterior ou posterior à titulação do Programa			regularização, se for o caso, e procedendo à reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação ao Programa Terra Legal; 2.4. apure as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A2. Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
			Terra Legal, revelando assim um indício de descumprimento do art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010.			
3. Foram identificadas as seguintes falhas formais que prejudicam o controle e a qualidade das titulações do Programa Terra Legal: 3.1. 268 casos em que o titulado não declarou os dados do cônjuge; 3.2. 12 casos em que o titulado possui cônjuge diferente do declarado; 3.3. 6.922 casos em que o titulado não realizou o cadastro no Cadastro Ambiental Rural; 3.4. 22 casos em que o titulado consta com nome diferente no cadastro da Receita Federal e no SNCR; 3.5. 7 requerentes constando na lista de exploradores de trabalho escravo do MTE.	3. Lista de beneficiários do Programa Terra Legal, constante do sistema Sisterleg.	3.1 e 3.2. Caput do art. 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 21, II, IV, V, e 22 da Portaria MDA 23 de 2010 c/c Art. 2º da Portaria MDA 37/2009: Estabelece as condições para ser beneficiário do Programa Terra Legal. 3.3. Art. 15, I a III da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012: Condiciona a manutenção do beneficiário à manutenção e/ou recuperação das condições ambientais do imóvel; 3.4. Art. 5º da Lei 11.952/2009: Define o perfil do beneficiário do Programa Terra Legal. 3.5. Art. 18, §2º da	3.1. e 3.2. A não declaração do cônjuge ou a sua declaração inadequada impossibilita o controle do gestor, propiciando o descumprimento do disposto no <i>caput</i> do art. 5º da Lei 11.952/2009 art. 22, II, IV, V c/c art. 22 da Portaria MDA 23 de 2010 c/c Art. 2º da Portaria MDA 37/2009. 3.3. A falta de inscrição no CAR impossibilita a verificação das condicionantes ambientais do programa estabelecidas pelo art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012. 3.4. Diferenças entre o nome do beneficiário no Sisterleg e na RFB impossibilitam o cumprimento dos citados normativos, dificultando controles como cruzamentos de dados por exemplo, destinados a coibir a entrada de beneficiários não definidos no art. 5º da Lei 11.952/2009. 3.5. A existência de casos de beneficiários constantes no cadastro de empregadores de trabalhadores em condições análogas a escravo do MTE sugere que o procedimento não vem sendo realizado, impossibilitando o cumprimento do art. 5º da Lei 11.952/2009 c/c art. 18,	3. Inércia do Gestor em: 3.1. instituir controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: 3.1.1 e 3.1.2. e 3.1.4. CPF/Receita Federal; 3.1.3. CAR/MMA e Base dos Estados; 3.1.5. cadastro de empregadores de trabalhadores em condições análogas a escravo do MTE; 3.2. instituir procedimento de vistoria prévia dos imóveis, qualquer que	Efeito potencial: Ocorrência de titulações indevidas e descumprimento de cláusulas resolutivas, que obrigariam o gestor a proceder o cancelamento dos títulos e a retomada das propriedades para o patrimônio da União, provocando atrasos na execução do programa e, consequentemente, baixos índices de obtenção de resultados.	3. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, II, do RITCU: 3.1. estabeleça controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: CPF/Receita Federal; CAR/MMA e base dos Estados; e cadastro de empregadores de trabalhadores em condições análogas a escravo do MTE, de modo a cumprir os seguintes normativos: <i>Caput</i> do art. 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 21, II, IV, V, e 22 da Portaria MDA 23 de 2010 c/c Art. 2º da Portaria MDA 37/2009; art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012; e art. 18,



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A2. Existência de 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		Portaria MDA 23/2010: estabelece a proibição de beneficiários constantes no cadastro de empregadores de trabalhadores em condições análogas a escravo.	§2º, da Portaria MDA 23/2010.	seja seu tamanho, nos casos em que forem constatados indícios de irregularidade decorrentes desses cruzamentos de bases de dados, bem como a revisão dos procedimentos administrativos adotados nesses casos; 3.3. fragilidade na instrução processual relativa à comprovação da ocupação anterior a 1/12/2004 e laudos de vistorias nos imóveis maiores que 4 módulos fiscais; 3.4. ausência de definição do livro fundiário.		§2º, da Portaria MDA 23/2010; 3.2 exija o cadastro no CAR como condição para a titulação do imóvel rural pleiteado, nos termos do art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012. 3.3. estabeleça controles internos destinados a comprovar efetivamente que a ocupação é anterior a 1/12/2004 e realizar laudos de vistorias devidamente preenchidos (acima de 4 módulos fiscais). 3.4. Expedir a seguinte recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no RITCU art. 250, III: que adote as medidas cabíveis a definir e especificar o livro fundiário exigido na Portaria MDA 23/2010, art. 29, §3º, preferencialmente no modo eletrônico



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A3. Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago em projetos de assentamento do Incra, com mesmo perfil de público alvo, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (acima de 1 módulo fiscal e abaixo de 4 módulos fiscais).

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios dos estados AC, AM, AP, PA e RO (listados no Anexo I da análise deste achado), valores irrisórios se comparados aos preços praticados em situações semelhantes, com variações que chegam a menos de 2% do preço da terra cobrados nos assentamentos da reforma agrária.	1.1 Ofício 75/Incra/DD de 5/9/2014; 1.2 Base de dados do Sisterleg-Titulação; 1.3 Resultado do cruzamento de dados entre os valores cobrados pelo Terra Legal e os valores cobrados dos beneficiários da reforma agrária em áreas próximas;	1.1. Constituição Federal, arts. 5º, caput e 37, caput: Estabelece a isonomia no trato dos cidadãos pelo Estado, bem como os princípios basilares de toda a administração pública brasileira (legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência). Além desses, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, implícitos ao longo do texto constitucional.	1. O cruzamento de dados entre os valores cobrados pelo Programa Terra Legal e os cobrados pela reforma agrária revelou uma disparidade grande entre os dois valores. Por exemplo, no município de Theobroma/RO, o valor médio do hectare cobrado pela reforma agrária foi de R\$1.072,66, enquanto pelo Terra Legal foi de R\$33,88. Outros municípios e seus respectivos valores médios: Santa Luzia do Pará/PA (R\$700,00 e R\$24,24), Porto Grande-AP (R\$83,75 e R\$3,07) e Careiro/AM (R\$165,00 e R\$2,70). Ou seja, embora sejam públicos semelhantes a serem atendidos em áreas acima de 1 MF e abaixo de 4 MF, o tratamento dado pelo MDA está sendo desigual. Tal situação é agravada pelo fato de terem sido localizados beneficiários que não atendem aos requisitos exigidos pelo Programa Terra Legal.	1.1 Instituição de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas acima de 1 MF e abaixo de 4 MF.	Efeitos Reais: Tratamento desigual entre públicos e políticas públicas semelhantes do MDA; Renúncia de receita sem previsão legal.	1.1 Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, II, do RITCU: rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a estabelecer percentual mínimo do valor referencial evitar a cobrança de valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e aos valores cobrados pela reforma agrária, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, arts. 11 e 12; Decreto 6.992/2009, arts. 18 e 19. 1.2 Promover, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e do art. 250, II, do RITCU, a audiência do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Secretário Extraordinário



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A3. Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago em projetos de assentamento do Incra, com mesmo perfil de público alvo, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (acima de 1 módulo fiscal e abaixo de 4 módulos fiscais).

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
						de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (16/4/2009 a 16/6/2011) que expediu a Portaria Serfal 1/2010, a fim de que apresente razões de justificativa da edição do normativo supracitado, que extrapola a Lei 11.952/2009, arts. 12, e o Decreto 6.992/2009, arts 19, criando graves distorções nos preços da terra praticados pelo Programa Terra Legal em relação aos assentamentos do Incra e aos valores consignados na PPR.
2. Igualmente, os valores cobrados após a aplicação dos índices da Portaria Serfal 1/2010 sobre o menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais (Anexo II da análise deste achado) são irrisórios em relação a essa mesma planilha (7 a 30%).	2.1 Planilhas de preços referenciais do valor da terra nua do Incra (PPR); 2.2 Resultado do cruzamento de dados entre os valores cobrados pelo Terra Legal e os constantes das Planilhas	2.1 Lei 11.952/2009, art. 12: Estabelece parâmetros para a avaliação dos imóveis; 2.2 Decretos 6.992/2009, art. 19: Estabelece parâmetros para a avaliação dos imóveis.	2. Embora a Lei 11.952/2009 autorize a criação de índices para cobrança de preços diferenciados na região da Amazônia Legal, na edição da Portaria Serfal 1/2010 o MDA (Serval) extrapola a lei ao cobrar valores irrisórios. Ao cobrar valores irrisórios, o Programa fere a legislação pertinente (Lei 11.952/2009, art. 12; Decreto 6.992/2009, art. 19), bem como afronta os princípios constitucionais da economicidade, impessoalidade, moralidade, proporcionalidade e razoabilidade. Apesar de a Lei 11.952/2009 estabelecer como ponto de partida, para definição de valores de terra, o	2.1 Instituições de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas acima de 1 MF e abaixo de 4 MF.	Efeitos Reais: Tratamento desigual entre públicos e políticas públicas semelhantes do MDA; Renúncia de receita sem previsão legal.	2.1 Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e do art. 250, II, do RITCU: rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a não cobrar valores irrisórios em comparação com as planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e com os valores



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A3. Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago em projetos de assentamento do Incra, com mesmo perfil de público alvo, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (acima de 1 módulo fiscal e abaixo de 4 módulos fiscais).

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
	de preços referenciais (PPR) do Incra; 2.3 Portaria Serfal 1/2010; 2.4 Estudos que embasaram a Portaria Serfal 1/2010.		valor mínimo da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, em nenhum momento é autorizada a cobrança de valores irrisórios em relação à PPR, como é o caso, em 2011, dos municípios de Araguañã/MA (onde os valores médios do Terra Legal e da PPR foram respectivamente R\$ 63,60 e R\$ 954,56) e Cachoeirinha/TO (onde os valores médios do Terra Legal e da PPR foram respectivamente R\$ 140,84 e R\$ 1.239,67). Nos exemplos acima, o valor cobrado pelo Terra Legal manteve-se abaixo dos 15% do menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra (7% e 11%, respectivamente).			cobrados pela reforma agrária, em consonância com o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, bem assim o art. 12 da Lei 11.952/2009, e 19 do Decreto 6.992/2009. 2.2 Promover, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e do art. 250, IV, do RITCU, a audiência do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (16/4/2009 a 16/6/2011) que expediu a Portaria Serfal 1/2010, a fim de que apresente razões de justificativa da edição do normativo supracitado, que extrapola a Lei 11.952/2009, art. 12, e o Decreto 6.992/2009, art. 19, criando graves distorções nos preços da terra praticados pelo Programa Terra Legal em relação aos assentamentos do Incra e aos valores consignados na PPR.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A4. Valor cobrado no Programa Terra Legal, na titulação de imóveis rurais, desproporcional ao valor de mercado com mesmo perfil de público alvo (imóveis acima de 4 MF), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios da Amazônia Legal onde houve titulação (listados no anexo I da análise deste achado), em áreas superiores a 4 MF, valores irrisórios se comparados com os preços de mercado (utilizados como parâmetro em razão de se tratar de imóveis fora do âmbito da agricultura familiar), chegando a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios.	1.1 Relatórios de análises do mercado de terras IFNP; 1.2 Base de dados do Sisterleg-Titulação; 1.3 Resultado do cruzamento de dados entre os valores cobrados pelo Terra Legal e os valores de mercado cobrados analisados pelo IFNP nos municípios onde houve titulação nos mesmos períodos; 1.4 Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra;	1.1 Constituição Federal, arts. 5º, caput e 37, caput: Estabelece a isonomia no trato dos cidadãos pelo Estado, bem como os princípios basilares de toda a administração pública brasileira (legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência). Além desses, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, implícitos ao longo do texto constitucional.	1. O cruzamento de dados entre os valores cobrados pelo Programa Terra Legal e os constantes nos relatórios do IFNP (valor de mercado) revelou uma disparidade grande entre os dois valores. 1.1 Como exemplos, vale citar os casos de Guaraí/TO (onde, em 2012, o valor médio cobrado pelo programa foi de R\$ 83,01/ha, enquanto o valor avaliado pelo IFNP no mesmo período foi de R\$ 857,70/ha) e Manoel Urbano/AC (onde, em 2014, o valor médio cobrado pelo programa foi de R\$ 12,07/ha, enquanto o valor avaliado pelo IFNP no mesmo período foi de R\$ 453,33/ha). 1.2 Nessas situações, verifica-se que o valor cobrado no programa em relação ao mercado foi de 10% e 3%, respectivamente.	1.1 Instituição de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas maiores que 4 MF.	Efeitos Reais: Distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público; Renúncia de receita sem previsão legal.	1.1 Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do RITCU: rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a não cobrar valores irrisórios em comparação com as planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e com o preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, em consonância com o art. 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, art. 12; Decreto 6.992/2009, art. 19. 1.2 Promover, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e do art. 250, IV, do RITCU, a audiência do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (16/4/2009 a 16/6/2011) que expediu a Portaria



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A4. Valor cobrado no Programa Terra Legal, na titulação de imóveis rurais, desproporcional ao valor de mercado com mesmo perfil de público alvo (imóveis acima de 4 MF), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
						Serfal 1/2010, a fim de que apresente razões de justificativa para a edição do normativo supracitado, que extrapola a Lei 11.952/2009, art. 12, e o Decreto 6.992/2009, art. 19, criando graves distorções nos preços da terra praticados pelo Programa Terra Legal em relação ao preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, e aos valores consignados na PPR.
2. Igualmente, os valores cobrados após a aplicação dos índices da Portaria Serfal 1/2010 sobre o menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais (Anexo II da análise deste achado) são irrisórios em relação a essa mesma planilha (nos casos críticos, chegou a menos de 15%).	2.1 Planilhas de preços referenciais do valor da terra nua do Incra (PPR); 2.2 Resultados do cruzamento de dados entre os valores cobrados pelo Terra Legal e os constantes das Planilhas de preços	2.1 Lei 11.952/2009, art. 12: Estabelece parâmetros para a avaliação dos imóveis ; 2.2 Decretos 6.992/2009, art. 19: Regulamenta o art. 12 da Lei 11.952/2009, para estabelecimento de planilha referencial editada pelo Incra para o valor mínimo da terra nua.	2. Embora a Lei 11.952/2009 autorize a criação de índices para cobrança de preços diferenciados na região da Amazônia Legal, na edição da Portaria Serfal 1/2010 o MDA (Serval) extrapola a lei ao cobrar valores irrisórios. Ao cobrar valores irrisórios, o Programa fere a legislação pertinente (Lei 11.952/2009, art. 12; Decreto 6.992/2009, art. 19), bem como afronta os princípios constitucionais da economicidade, impessoalidade, moralidade, proporcionalidade e razoabilidade. Apesar de a Lei 11.952/2009 estabelecer, como ponto de partida, para definição de valores de terra o valor mínimo da terra nua da planilha de preços referenciais do	2.1 Instituições de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas maiores que 4 MF.	Efeitos Reais: Distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público; Renúncia de receita sem previsão legal.	2.1 Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do RITCU: rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a estabelecer percentual mínimo do valor referencial, a fim de não cobrar valores irrisórios em comparação com as planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A4. Valor cobrado no Programa Terra Legal, na titulação de imóveis rurais, desproporcional ao valor de mercado com mesmo perfil de público alvo (imóveis acima de 4 MF), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
	referenciais (PPR) do Incra; 2.3 Portaria Serfal 1/2010; 2.4 Estudos que embasaram a Portaria Serfal 1/2010.		Incra, em nenhum momento é autorizada a cobrança de valores irrisórios em relação à PPR, como é o caso, em 2011, dos municípios de Santa Luzia do Paruá (onde, este ano, a partir da média de R\$ 954,56 da PPR, o Terra Legal cobrou R\$ 82,52, em média) e Cuiabá/MT (onde, em 2012, a partir da média de R\$ 1.020,86 definida na PPR, o Terra Legal cobrou R\$ 234,30, em média). Nessas situações, verifica-se que o valor cobrado no programa em relação ao valor-base foi de 9% e 23%, respectivamente.			e com o preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, em consonância com o art. 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, art. 12; Decreto 6.992/2009, art. 19. 2.2 Promover, nos termos do art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e do art. 250, IV, do RITCU, a audiência do Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Secretário Extraordinário de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (16/4/2009 a 16/6/2011) que expediu a Portaria Serfal 1/2010, a fim de que apresente razões de justificativa da edição do normativo supracitado, que extrapola a Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, criando graves distorções nos preços da terra praticados pelo Programa Terra Legal em relação ao preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, e aos valores consignados na PPR.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15, 16 e 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos arts. 28 e 32 a 35 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Foram identificados descumprimento das cláusulas resolutivas, sem que o MDA adotasse providências de retomada: 1.1. 13 casos em 47 observações diretas em propriedades tituladas no âmbito do Programa (27,66%) nas quais se praticavam ocupação indireta, exploração indireta e/ou ausência de cultivo; 1.2. 4 casos de alienação da propriedade na vigência das cláusulas resolutivas. 1.3. Constatou-se que não existem rotinas estabelecidas para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas, tampouco de retomada das áreas em que houve descumprimento dessas.	1.1 e 1.2 Extratos de observação direta. 1.3 Extratos de entrevistas realizadas com Coordenadores Regionais, Chefes de Divisão Estadual, Coordenador da SRFA-R, Diretor de Planejamento, Avaliação e Monitoramento, Superintendente da SRFA e Secretária da Serfal; e Processos de regularização fundiária analisados in loco.	1.1 Art. 15 da Lei 11.952/2009 c/c Art. 15, 16 e 17 do Decreto 6.992/2009 c/c Art. 28 da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas primeira e segunda de todos os títulos do Programa: normativos que determinam que os TD serão emitidos sob condição resolutiva; e estabelecem como uma das condições resolutivas que o imóvel alienado deve ser destinado à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira e/ou outra modalidade de exploração similar, sendo mantida no imóvel com objetivo de prover subsistência	1. Foram realizadas visitas a no bojo do programa. Em 13 64 propriedades não foi possível realizar o procedimento de observação direta, uma vez que não se localizou o titulado e a propriedade estava trancada; em 4 casos as propriedades foram alienadas, inobstante cláusula de inalienabilidade contida no Título de Domínio (cláusula quarta dos títulos de domínio), reduzindo o universo observado diretamente a 47. Desse total, 13 (27,66%) não se praticavam ocupação direta, exploração direta e/ou cultivo efetivo, quebrando cláusulas resolutivas, o que descumpra o art. 15, da Lei 11.952/2009 c/c os arts. 15 e 17, do Decreto 6.992/2009 c/c o art. 28, da Portaria MDA 23/2010. 1. A ocupação indireta, exploração indireta e/ou ausência de cultivo quebram as cláusulas resolutivas, notadamente a cláusula “segunda”, que estabelece que o imóvel alienado deve ser destinado à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira e/ou outra modalidade de exploração similar, sendo mantida no imóvel com objetivo de prover	1. Ausência de procedimento s para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas e da reversão das áreas em favor da União.	Efeitos Reais: Ocupação irregular e em desconformidade com os objetivos iniciais do programa de áreas já tituladas, uma vez que foram constatados casos de venda pós-titulação; não exploração direta; não ocupação direta; e falta de cultivo. Impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais. Beneficiários que	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: 1.1 estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas, bem como a para a retomada nos casos de seu descumprimento, conforme os arts. 15, 16 e 18 da Lei 11.952/2009, arts. 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e arts. 28, 32, 33, 34, 35, e 37, IV, da Portaria MDA 23/2010. 1.2. apurar as irregularidades apontadas referentes aos títulos identificados na Peça 107, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação ao Programa Terra Legal, conforme o art. 18 da Lei 11.952/2009 c/c arts. 34, 35, e 37, IV, da Portaria MDA 23/2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15, 16 e 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos arts. 28 e 32 a 35 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		e a progressão social e econômica dos ocupantes, por meio de produção e da geração de renda. 1.2. Art. 15, §3º e §4º da Lei 11.952/2009 c/c art. 32, §2º e 33 da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas “quarta” de todos os títulos do Programa: onde se estabelecem a inalienabilidade dos títulos de até 4 módulos fiscais e condições específicas para a alienação de títulos. art. 18 da Lei 11.952/2009 c/c art. 34, 35, e 37, IV, da Portaria MDA 23/2010: Onde se estabelece a obrigatoriedade de reversão à União	subsistência e a progressão social e econômica dos ocupantes, por meio de produção e da geração de renda. O que descumpra o art. 15 da Lei 11.952/2009 c/c Art. 15 e 17 do Decreto 6.992/2009 c/c Art. 28 da Portaria MDA 23/2010; 1.2. A cláusula “quarta” estabelece cláusula de inalienabilidade, intransmissibilidade e inegociabilidade, a qualquer título, ressalvada por transmissão causa mortis. De maneira que a transmissão, ainda no prazo resolutivo, infringe o disposto no art. 15, §3º e §4º da Lei 11.952/2009 c/c Art. 32, §2º e da Portaria MDA 23/2010 1.3. Os gestores entrevistados mencionaram que a reversão ainda não é realizada, como a própria Superintendente da SRFA e o Coordenador da SRFA-R, que afirmaram que o entendimento é que o acompanhamento deverá ser feito quando passados os 10 anos da emissão do título, prazo previsto na Lei 11.952/2009 ou, ainda, quando há denúncias.		descumprem as cláusulas sem sofrer as consequências previstas nas leis.	



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15, 16 e 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos arts. 28 e 32 a 35 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		da área cujo titular tenha descumprido cláusulas resolutivas, a competência do MDA para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal e a obrigatoriedade de se estabelecer em normativos próprios procedimentos administrativos visando a reversão do imóvel ao patrimônio da União, nos casos dos ocupantes não atenderem aos requisitos da Lei 11.952/2009.				
2. Constatou-se que não existe controle de	2. Extratos de entrevistas realizadas	2. Art. 15, V e 17 da Lei 11.952/2009 c/c Art. 15, V 20 do	2. Em relação ao controle de pagamentos das terras, o Secretário da Serfal mencionou que ainda não é	2. Ausência de procedimento	Efeitos Potenciais:	2. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15, 16 e 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos arts. 28 e 32 a 35 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
pagamentos dos títulos.	com Coordenadores Regionais, Chefes de Divisão Estadual, Coordenador da SRFA-R, Diretor de Planejamento, Avaliação e Monitoramento, Superintendente da SRFA e Secretária da Serfal; e Processos de regularização fundiária analisados in loco.	Decreto 6.992/2009 c/c Art. 32, V da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas “sexta” e “sétima” de todos os títulos do Programa: estabelecem a obrigatoriedade dos titulados em realizarem os pagamentos em prestações anuais, sob pena de descumprimento de cláusulas resolutivas.	realizado e que atualmente apenas são emitidas as GRU nos escritórios do Terra Legal e do Incra. Contudo, nas análises processuais, verificou-se que há dificuldade dos beneficiários em efetuar o pagamento, como exemplo cita-se um caso no estado do Mato Grosso, cujo beneficiário requereu a GRU e teve que ser feito um encaminhamento à SRFA-A por não haver rotinas administrativas na regional para a emissão. Além disso, o programa não realiza o controle dos custos de cobrança, o que denota deficiência no controle e reforça a falta de acompanhamento das cláusulas resolutivas no quesito pagamento. Com exceção do Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, que mencionou algumas rotinas de monitoramento, os demais atores, incluindo o Secretário da Serfal, ratificaram a ausência de controles para acompanhamento das cláusulas resolutivas durante as suas entrevistas.	s para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas e da reversão das áreas em favor da União.	Inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos.	determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: 1.1 Sejam estabelecidas rotinas e metas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio expedidos, em conformidade com os Art. 15, V e 17 da Lei 11.952/2009 c/c Art. 15, V 20 do Decreto 6.992/2009 c/c Art. 32, V da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas “sexta” e “sétima” de todos os títulos do Programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A6. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das terras.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Os resultados da análise processual efetuada in loco permitem inferir, com margem de erro de 10%, que: 1.1 pelo menos 43% dos processos indeferidos em cada estado não possuem comprovação de notificação do requerente. 1.2. Verificou-se também que, dentre os 257 processos indeferidos analisados, não houve casos de retomada.	1. - Processos de regularização rural; - Extratos de entrevistas realizadas com Coordenadores Regionais, Chefes de Divisão Estadual, Coordenador da SRFA-R, Diretor de Planejamento, Avaliação e Monitoramento, Superintendente da SRFA e Secretária da Serfal; - Processos de regularização fundiária analisados in loco; - Ofício nº 202/2014 –	1.1 Art. 26 da Portaria MDA 23/2010 c/c Art. 26, §4º da Lei 9.784/1999: estabelece a obrigatoriedade de se notificar o interessado em dando-lhe ciência dos termos da decisão, para no prazo de 30 dias do recebimento do ofício oferecer recurso. 1.2. Art. 26, §4º da Portaria MDA 23/2010: estabelece que passado o prazo de 30 dias, ou indeferido o recurso, adotar-se-á as medidas cabíveis à reversão do imóvel ao patrimônio da União.	O resultado da análise processual, realizada por estado, indicou com margem de erro de 10%, que: 1.1 dentre os processos indeferidos, carecem de comprovação de notificação: 58% no Amazonas, 100% no Acre, 60% no Maranhão, 53% no Mato Grosso, 70,27% no Pará, 97% em Rondônia e 43% no Tocantins. 1.2 Em relação aos procedimentos de retomada das áreas cujos pleitos tenham sido indeferidos, por meio das entrevistas com Coordenadores Regionais, Chefes de Divisão, Coordenador da SRFA-R, Diretor de Planejamento, Avaliação e Monitoramento, Secretário da Serfal, Conjur MDA, bem como análises dos processos, observou-se que não há procedimentos adotados para a retomada das terras após o indeferimento do pleito.	1.1 Inexistência de rotinas para efetuar a comunicação e o registro do ato nos processos cujos pleitos tenham sido indeferidos; 1.2 Ausência de controle de prazos de recursos, impossibilitando a retomada das áreas; 1.3 Falta de sistematização e de padronização dos motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência	Efeito Real: Ocupação irregular sem reversão à União de áreas cujos processos foram indeferidos. Efeito Potencial: - Ausência de publicidade dos atos, comprometendo o conhecimento do andamento do processo pelo requerente. - Impossibilidade de ser feita a reversão dos imóveis sem a ciência do indeferimento pelo requerente. - Impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra,	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: 1.1 adotar procedimentos para comunicação do indeferimento dos processos aos requerentes do Programa Terra Legal, em consonância com o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 e o artigo 26, §4º da Lei 9.784/1999. 1.2. estabelecer mecanismos de controles dos prazos de recursos, a fim de se cumprir o rito processual com o trânsito em julgado do pleito; 1.3. padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras; 1.4. estabelecer rotina de acompanhamento e envio dos casos de indeferimento ao MPF e à PF, com vistas a possibilitar a instauração do devido processo criminal nos casos em que se aplicar; 1.5 estabelecer procedimentos



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A6. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das terras.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
	SERFAL/MDA			de casos graves como crimes ambientais e grilagem de terras.	principalmente ambientais.	de reversão de terras, conforme o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010.

A7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Não foram localizados os registros contábeis das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal. Desde 2009 até julho de 2014 não foram contabilizados imóveis rurais no valor de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receita no valor de R\$ 270.336.328,02 no balanço da União.	1. Balancetes do Siafi 2009 a 2014, órgão: 22201/Gestão :37201.	Princípio da Oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993: refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações integras e tempestivas; Artigos 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; normatizam a contabilidade para União, estados e municípios; Art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001: disciplina o sistema de	1. As terras objeto do programa, a partir do registro nos cartórios, são passíveis de mensuração, possibilitando sua contabilização, a fim de que configurem como patrimônio no balanço patrimonial da União. Essa não contabilização contraria o princípio da oportunidade (art. 6º da Resolução CFC 750/1993). Devem ser apresentados pelo seu valor real e justo, cuja definição é: o valor pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008. Os diversos setores responsáveis devem apurar o valor de mercado com base no valor do metro quadrado e/ou hectare praticado na região ou em outro critério e	Omissão dos gestores do Programa Terra Legal em efetuar o levantamento o das informações e os registros contábeis pertinentes. Ausência de rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal.	Efeito Real: distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02; Impossibilidade de que os registros e as demonstrações contábeis reflitam o valor	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que: 1.1 Sejam ouvidos em audiência, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, os responsáveis identificados na matriz de responsabilização (Anexo 1) 1.2 sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: a) proceder os registros contábeis das operações do Programa Terra Legal em consonância com os artigos 6º, 83, 87 e 94 e 107 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV e VII da Lei 10.180/2001, art. 50, VI, da LRF; e art. 104 da Lei 4.320/1964, bem como a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008. b) estabelecer rotinas contábeis



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		contabilidade federal; Art. 50, VI, da LRF: a escrituração das contas públicas observará que a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos. Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012: dispõe sobre padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere às variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, suas classificações, destinações e registros, para permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas nacionais.	informar o setor de contabilidade para que se proceda o devido lançamento. O critério adotado deve ser destacado em nota explicativa, conforme item 27, da NBCT 16.10. Ao mesmo tempo, os imóveis já transferidos, que podem reverter ao domínio da União, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, nos termos do art. 18, da Lei 11.952/2009, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964. Além disso, a Lei 11.952/2009 autoriza a alienação das terras da Amazônia Legal utilizando-se índices diferenciados para reduzir os preços para os requerentes, este benefício deve ser considerado e evidenciado nas demonstrações contábeis da União, a fim de evidenciar a renúncia de receita, conforme Lei 10.180/2001, art. 15, inciso VII.		real dos bens, a verdadeira situação dos direitos e obrigações, considerando os atos potenciais que podem afetar a Administração Pública e as suas variações patrimoniais, haja vista que não foram contabilizados imóveis rurais já titulados; Impossibilidade e de avaliar o subsídio repassado ao particular pelo poder público proveniente de renúncia de receitas nos balancetes da União. Efeito Potencial: Deixar de contabilizar o patrimônio imobiliário, previsto para ser transferido até o final do	aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal, tais como: b.1) registro do imóvel pelo seu valor real e justo, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 b.2) registro em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, das transferências de domínio, enquanto estiver pendente de cumprimento de cláusulas resolutivas, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964; b.3) registro da renúncia de receita, conforme art. 15, inciso VII, da Lei 10.180/2001; 3. Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida para a STN para conhecimento e providências que achar cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
		Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008: estabelece critérios e procedimentos para a avaliação e a mensuração de ativos e passivos integrantes do patrimônio de entidades do setor público.			programa, no montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões (considerando o valor médio da terra nua de R\$ 915,35/ha).	

A8. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a serem georreferenciadas.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Não há formalização de critérios para seleção das áreas que irão compor os lotes do Pregão de georreferenciamento.	1. Extratos de entrevistas com os Coordenadores da SRFA-C e da SRFA-R, Superintendente da SRFA, Secretário da Serfal, Coordenadores Regionais e Chefes de Divisão Estadual.	1. Art. 37 da CF/88: norma que estabelece os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, notadamente o Princípio da impessoalidade.	1. Não foram encontrados documentos formalizados que estabeleçam os critérios de escolha das áreas a serem georreferenciadas. Segundo entrevista com o Secretário da Serfal, há critérios informais usualmente adotados, que são: glebas que possuem um maior número potencial de beneficiários e glebas com muitos conflitos mapeados ou potenciais. Mas esses critérios não estão normatizados e foram repassados aos coordenadores regionais por meio das oficinas do PDCA e de e-mails internos. Segundo entrevistas realizadas com outros atores, foi relatado também que há orientações ou critérios usados para priorização, mas que	1. Ausência de procedimentos para estabelecer critérios formalizados que garantam a impessoalidade prevista no art. 37 da CF/88.	1. Efeito Potencial: a ausência de critérios e controles de priorização dos trabalhos do Programa Terra Legal pode culminar em irregularidades e favorecimento indevidos de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais.	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: proceder à normatização dos critérios para seleção das áreas a serem georreferenciadas pelo Programa Terra Legal em respeito ao princípio constitucional da impessoalidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A8. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a serem georreferenciadas.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
			não estão formalizadas em documento.			

A9. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.						
Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Não foram localizados controles internos formalizados para verificar se há cadastramentos realizados por meio de procuração que não se enquadrem na Portaria MDA 37/2009.	1. Extrato de entrevista com Coordenadores Regionais, Chefes de Divisão Estadual, Coordenador da SRFA-R; Processos de regularização fundiária rural analisados na visita <i>in loco</i> ; Base de dados do Sisterleg-Titulação.	1. Art. 5º, Portaria MDA 37/2009: que limita a atuação de um mesmo procurador a um máximo de três requerimentos ou o total de áreas pleiteadas de 1500 ha.	1. As análises dos extratos de entrevistas permitiram inferir que nos Estados do Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima não existem procedimentos de controle de processos cadastrados por meio de procuração. Já no Acre, o chefe de divisão alegou que o controle de procuradores é realizado via planilha em Excel. Todavia, o controle se restringe aos cadastros realizados apenas naquele estado, não sendo possível averiguar se os procuradores já solicitaram cadastros em outras regiões. O de Tocantins relata que não se realiza cadastro para áreas inferiores a 4 módulos fiscais, por procuração, contudo não há previsão de controle deste tipo de processo. O coordenador geral de regularização fundiária da SRFA relatou que todos os processos que possuem procuração são separados fisicamente, ou seja, o controle é físico, mas informou também que cada regional efetua esse controle de uma forma diferente e que ainda não	1. Ausência de sistematização e padronização da informação e de controles internos para cadastros efetuados por meio de procuração.	Efeito Potencial: Utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais, com desvirtuamento dos objetivos gerais do programa.	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: sistematizar e padronizar a informação de cadastros efetuados por meio de procuração, de forma que o sistema só aceite o máximo de três requerimentos e/ou o total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador, em consonância com o art. 5º, da Portaria MDA 37/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

A9. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
			existe uma planilha ou algo similar que consolide as informações. Não há no sistema utilizado pelo programa um campo para serem inseridos os dados do procurador, possibilitando controle. Ademais, as análises processuais permitiram observar que não há controle específico quanto aos requerimentos realizados por procuração.			

A10 – Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

Situação encontrada	Objeto	Critérios	Evidências e análises	Causas	Efeitos	Encaminhamento
1. Os resultados da consulta no SNCR permitem inferir, com margem de erro de 10%, que 32,84% (número de caso) dos processos não concluídos não possuem inibição de emissão de CCIR.	Base de dados do SNCR. Base de dados do Sisterleg-Titulação. Extratos de entrevistas com Coordenador da SRFA-R, Coordenadores Regionais, Chefes de Divisão Estadual e da equipe técnica dos estados.	1. Art. 37, caput da Constituição Federal c/c parágrafos 1º e 2º do art. 22 da Lei 4.947/1966: estabelece a obrigação do gestor inibir a emissão do CCIR enquanto não estiver regularizada a posse, como forma de evitar a obtenção de benefícios creditícios ou subsídios governamentais.	Nas entrevistas realizadas com os atores, foi mencionado que a emissão do CCIR fica inibida até a titulação. Contudo, após pesquisa no SNCR de processos que ainda não estavam deferidos e que foram selecionados mediante amostragem aleatória, constatou-se que 32,84% desta amostra não estavam inibidos para emissão do CCIR. A pesquisa ao SNCR foi realizada na data 4/9/2014, e foi utilizada a base de dados do Sisterleg-Titulação de 4/9/2014 para a seleção da amostra.	1. Inexistência de controles internos, a fim de verificar a efetiva inibição do CCIR.	Efeito Potencial: A possibilidade de requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio ter acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.	1. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II: instituir mecanismos de controle com vistas à inibição de CCIR até que se conclua o processo de titulação do Programa Terra Legal.

ANEXO 3 – TABELA DE EVIDÊNCIAS E PEÇAS PROCESSUAIS

Achado 1: Não atingimento dos objetivos do Programa Terra Legal e baixo cumprimento das metas operacionais.

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Constata-se que, das sete ações previstas nos PPA 2008-2011 e 2012-2015, apenas duas atingiram mais de 50% de cumprimento, com as demais mantendo-se abaixo de 15%, de acordo com os dados fornecidos pela Serfal.	Anexo do PPA 2008-2011;	Peça 65	34; 35
	Anexo do PPA 2012-2015;	Peça 66	33; 34
	Ofício nº 202/2014-SERFAL/MDA;	Peça 64	34; 42
2. Não cumprimento dos objetivos estabelecidos, como a preservação do meio ambiente e o planejamento de políticas públicas e a função social da propriedade rural.	Ofício nº 202/2014-SERFAL/MDA;	Peça 64	34; 42

Achado 2: Existência de 712 beneficiários (9%) que não atendem aos requisitos do programa e 3.075 beneficiários (38,87%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Foram encontrados 887 (11% do total de titulações) processos, já excluídos os casos que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os beneficiários (requerente e/ou cônjuge) não preenchem os requisitos do programa, dentre os quais: 1.1. 16 casos de titulação de cônjuges; 1.2. 46 casos em que o titulado faleceu antes da titulação; 1.3. 645 casos em que o titulado e/ou seu cônjuge foram beneficiados em programas de reforma agrária; 1.4. 5 casos em que o titulado detém cargo/emprego público e obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário.	Conformidade processual até 1 módulo fiscal; Conformidade processual entre 1 e 4 módulos fiscais; Conformidade processual maiores que 4 módulos fiscais;	Peças 111; 85; 86	72
	Relação de titulados em duplicidade;	Peça 69	50; 53
	Relação de titulados com óbito registrado antes da titulação	Peça 70	50; 54
	Relação de titulados que obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário	Peça 71	50; 56
	Relação de titulados beneficiários da Reforma Agrária	Peça 72	50; 55
	Lista dos processos em que se identificaram irregularidades tabela 1	Peça 117	67

	Extrato de Entrevistas com Posseiros e Observações Diretas	Peça 89	61; 62
	Relação de titulados com imóveis rurais matriculados em cartório anteriormente à titulação no Programa Terra Legal Amazônia	Peça 115	50
2. Foram identificados 3.075 processos (38,87% do total de titulações), excluídos beneficiários que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os beneficiários (requerente e/ou cônjuge) apresentam indícios de não enquadramentos aos requisitos do programa, dentre os quais (a soma dos números abaixo será maior que o apresentado acima, pois, conforme dito o mesmo beneficiário pode incorrer em mais de uma ocorrência): 2.1. 860 titulados com emprego/cargo público; 2.2. 1.290 titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada; 2.3. 314 Sócios de empresa não agrícola; 2.4. 611 casos de titulados que declararam à RFB residência fora do Estado em que foram titulados; 2.5 79 casos em que o titular é servidor público e não informou o valor bruto de produção (VPB); 2.6 754 casos em que o titular possuía outro imóvel rural;	Relação de titulados com emprego público	Peça 73	51; 58
	Relação de titulados com emprego privado	Peça 74	51; 58
	Relação de titulados com empresas não agrícolas ativas	Peça 75	51; 58
	Relação de titulados que declararam residência no Imposto de Renda em UF distinta da do Imóvel Rural	Peça 76	51; 59
	Relação de titulados que declararam VBP = 0	Peça 77	51
	Relação de titulados que detêm outra área rural no SNCR	Peça 116	51; 60
	Lista dos processos em que se identificaram irregularidades tabela 2	Peça 118	67
3. Foram identificadas as seguintes falhas formais que prejudicam o controle e a qualidade das titulações do Programa Terra Legal: 3.1. 268 casos em que o titular não declarou os dados do cônjuge; 3.2. 12 casos em que o titular possui cônjuge diferente do declarado; 3.3. 6.922 casos em que o titular não realizou o	Relação de titulados que não declararam cônjuges no Sisterleg	Peça 79	52; 63
	Relação de titulados que possuem cônjuge diferentes dos declarados	Peça 80	52; 63
	Relação de titulados não cadastrados no CAR	Peça 81	52; 65
	Nome diferente na RFB e no SNCR	Peça 82	52; 66

cadastro no Cadastro Ambiental Rural; 3.4. 24 casos em que o titular consta com nome diferente no cadastro da Receita Federal e no SNCR; 3.5. 7 requerentes constando na lista de exploradores de trabalho escravo do MTE.	Relação de requerimentos realizados por pessoas listadas na divulgação de trabalho escravo do MTE	Peça 83	52; 66
	Conformidade processual até 1 módulo fiscal; Conformidade processual entre 1 e 4 módulos fiscais; Conformidade processual maiores que 4 módulos fiscais;	Peças 111; 85; 86	72

Achado 3: Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago em projetos de assentamento do Incra, com mesmo perfil de público alvo, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (acima de 1 módulo fiscal e abaixo de 4 módulos fiscais).

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios dos estados AC, AM, AP, PA e RO (listados no Anexo I da análise deste achado), valores irrisórios se comparados aos preços praticados em situações semelhantes, com variações que chegam a menos de 2% do preço da terra cobrados nos assentamentos da reforma agrária.	Ofício 75/INCRA/DD, de 5/9/2014	Peça 90	79; 98
2. Igualmente, os valores cobrados após a aplicação dos índices da Portaria Serfal 1/2010 sobre o menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais (Anexo II da análise deste achado) são irrisórios em relação a essa mesma planilha (7 a 30%).	Portaria Serfal 1/2010	Peça 91	80; 84; 87; 94; 96
	Estudos que embasaram a Portaria Serfal 1/2010	Peça 92	97

Achado 4: Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor de mercado, com mesmo perfil de público alvo (imóveis acima de 4 MF), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
---------------------	-------------------	-----------------------	--------------------------------------

1. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios da Amazônia Legal onde houve titulação (listados no anexo I da análise deste achado), em áreas superiores a 4 MF, valores irrisórios se comparados com os preços de mercado (utilizados como parâmetro em razão de se tratar de imóveis fora do âmbito da agricultura familiar), chegando a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios	Ofício 75/INCRA/DD, de 5/9/2014	Peça 90	91
	Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, Incra	Peça 93	94; 95
2. Igualmente, os valores cobrados após a aplicação dos índices da Portaria Serfal 1/2010 sobre o menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais (Anexo II da análise deste achado) são irrisórios em relação a essa mesma planilha (7 a 30%).	Portaria Serfal 1/2010	Peça 91	94
	Estudos que embasaram a Portaria Serfal 1/2010	Peça 92	96

Achado 5: Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos artigos 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Foram identificados descumprimento das cláusulas resolutivas, sem que o MDA adotasse providências de retomada: 1.1. 13 casos em 47 observações diretas em propriedades tituladas no âmbito do Programa (27,66%) nas quais se praticavam ocupação indireta, exploração indireta e/ou ausência de cultivo; 1.2. 4 casos de alienação da propriedade na vigência das cláusulas resolutivas. 1.3. Constatou-se que não existem rotinas estabelecidas para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas	Conformidade processual até 1 módulo fiscal; Conformidade processual entre 1 e 4 módulos fiscais; Conformidade processual maiores que 4 módulos fiscais;	Peças 111; 85; 86	101
	Extrato de Entrevistas com Posseiros e Observações Diretas	Peça 89	102; 105
	Extratos de entrevistas com os Coordenadores Regionais	Peça 94	106
	Extratos de entrevistas com os Chefes de Divisão das SRFA	Peça 95	106
	Extratos de entrevistas com gestores do programa DF	Peça 96	106; 107

resolutivas, tampouco de retomada das áreas em que houve descumprimento dessas.	Resposta da Serfal, por meio do Ofício 202/2014-SERFAL/MDA de 8/9/2014	peça 32	108
2. Constatou-se que não existe controle de pagamentos dos títulos.	Extratos de entrevistas com os Chefes de Divisão das SRFA	Peça 95	106
	Solicitação de pagamento não atendida - Mato Grosso	peça 104	107

Achado 6: Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das terras.

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Os resultados da análise processual efetuada <i>in loco</i> permitem inferir, com margem de erro de 10%, que: 1.1. pelo menos 43% dos processos indeferidos em cada estado não possuem comprovação de notificação do requerente; 1.2. Verificou-se também que, dentre os 257 processos indeferidos analisados, não houve casos de retomada.	Conformidade processual até 1 módulo fiscal; Conformidade processual entre 1 e 4 módulos fiscais; Conformidade processual maiores que 4 módulos fiscais;	Peças 111; 85; 86	117; 119
	Extratos de entrevistas com os Coordenadores Regionais	Peça 94	115
	Extratos de entrevistas com os Chefes de Divisão das SRFA	Peça 95	115
	Extratos de entrevistas com gestores do programa DF	Peça 96	115
	Conformidade processual de processos indeferidos	Peça 99	113; 114
	Compilados Indeferidos por Estado	Peça 110	114

Achado 7: Ausência de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal nos demonstrativos contábeis da União.

Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Não foram localizados os registros contábeis das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal. Desde 2009 até julho de 2014 não foram contabilizados imóveis rurais no valor de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receita no valor de R\$ 270.336.328,02 no balanço da União.	Extratos de entrevistas com gestores do programa DF	Peça 96	132
	Rotinas de contabilização de imóveis por arrecadação	peça 97	125; 126; 127

	Planilhas relativas ao cálculo da renúncia de receita	Peça 98	128;
Achado 8: Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a serem georreferenciadas;			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Não há formalização de critérios para seleção das áreas que irão compor os lotes do Pregão de georreferenciamento.	Conformidade processual até 1 módulo fiscal; Conformidade processual entre 1 e 4 módulos fiscais; Conformidade processual maiores que 4 módulos fiscais;	Peças 111; 85; 86	137
	Extratos de entrevistas com os Coordenadores Regionais	Peça 94	140
	Extratos de entrevistas com os Chefes de Divisão das SRFA	Peça 95	140
	Extratos de entrevistas com gestores do programa DF	Peça 96	139
	Denúncias CGU e MPF	Peça 102	143
Achado 9: Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório (parágrafos)
1. Não foram localizados controles internos formalizados para verificar se há cadastramentos realizados por meio de procuração que não se enquadrem na Portaria MDA 37/2009.	Conformidade processual até 1 módulo fiscal; Conformidade processual entre 1 e 4 módulos fiscais; Conformidade processual maiores que 4 módulos fiscais;	Peças 111; 85; 86	147
	Extratos de entrevistas com os Coordenadores Regionais	Peça 94	149
	Extratos de entrevistas com os Chefes de Divisão das SRFA	Peça 95	149
	Extratos de entrevistas com gestores do programa DF	Peça 96	149; 150
	Extratos de entrevistas com as equipes técnicas	Peça 103	149
Achado 10: Ausência de inibição de emissão de CCIR para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.			
Situação Encontrada	Nome do Documento	Referência processual	Referência no Relatório



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

			(parágrafos)
1. Os resultados da consulta no SNCR permitem inferir, com margem de erro de 10%, que 32,84% (número de caso) dos processos não concluídos não possuem inibição de emissão de CCIR.	Extratos de entrevistas com os Coordenadores Regionais	Peça 94	157
	Extratos de entrevistas com os Chefes de Divisão das SRFA	Peça 95	157
	Extratos de entrevistas com as equipes técnicas	Peça 103	157
	Prints das telas – cruzamento CCIR	Peça 100	156
	Amostra Sisterleg CCIR	Peça 101	156

ANEXO 4 – METODOLOGIA

Organização e escopo

1. Conforme descrito no objetivo do relatório, pretendeu-se, a partir do estudo do Programa Terra Legal em cada estado no qual atua, verificar a conformidade de sua execução e as possíveis oportunidades de melhoria.

2. Para isso, foram elaboradas nove questões de auditoria, que abrangem os principais processos gerenciais do Programa, quais sejam: 1. Critérios de priorização de atendimento aos beneficiários e de gerreferenciamento das áreas; 2. Processo de aprovação das áreas e de seleção dos beneficiários a serem contemplados; 3. Instrução processual; 4. Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas; 5. Processo de análise e de deferimento de recursos; 6. Processo de acompanhamento de cláusulas resolutivas; 7. Processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações; 8. Cumprimento dos requisitos de transparência; 9. Cumprimento de objetivos gerais do Programa.

Não escopo

3. A presente auditoria não tem o escopo de avaliar a atuação do Programa Terra Legal em relação à regularização de áreas urbanas e à liberação de cláusulas resolutivas de títulos anteriores ao programa (Portaria MDA 80/2010), limitando-se apenas a avaliar os processos gerenciais envolvidos na regularização de áreas rurais.

Critérios

4. Os principais critérios de avaliação que foram adotados nas investigações a ser empreendidas são:

- a. Lei 11.952/2009;
- b. Decreto 6.992/2009;
- c. Portaria MDA 37/2009;
- d. Portaria MDA 23/2010;
- e. Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f. Lei 4.320/1964;
- g. Lei 9.784/1999;
- h. Princípios da Administração Pública inscritos no artigo 37 da CF.

Instrumentos de Coleta de Dados

5. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, foram adotados como instrumentos de coleta de dados os dispostos a seguir e relacionados na matriz de planejamento (peça 45): Entrevistas de questões abertas; Benchmark; Revisão documental; Revisão Legal; Cruzamentos de bases de dados; Amostragem estatísticas; Análise de demonstrações contábeis; e Observação direta.

6. As entrevistas foram realizadas a partir de questões estruturadas elaboradas em consonância com as atividades que os entrevistados desempenham na execução do programa. Foram entrevistados os seguintes atores:

a) gestores lotados em Brasília/DF: Secretário da Serfal; Diretor do Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação; Coordenador Geral de Cadastro e Cartografia; Superintendente Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal; Coordenador Geral de Regularização Fundiária; representantes da Conjur MDA; Assessor Especial e Controle Interno do MDA; Chefe do Setor de Contabilidade do Terra Legal; Coordenadora Administrativa da SRFA, Chefe da Coordenação Geral de Contabilidade do Incra (peça 96)

b) nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Maranhão: Coordenadores Regionais de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (peça 94); Equipes Técnicas (peça 103) e Chefes de Divisão dos citados estados e o de Roraima (peça 95);

7. As bases de dados em que o TCU não tem acesso foram solicitadas por ofícios de requisição. Foram realizados cruzamentos de dados entre os CPF dos requerentes e seus cônjuges, contidos no Sistema Terra Legal - Sisterleg, com banco de dados da Receita Federal/CNPJ, Relação de Beneficiários da Reforma Agrária - RB, Relação Anual de Informações Sociais- RAIS, Tribunal Superior Eleitoral - TSE, Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, Lista Suja do MTE, Sistema de Controle de Óbitos - SISOB, Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP; e Cadastro Ambiental Rural - CAR;

8. Inicialmente os dados do Sisterleg foram cruzados com as bases de dados supracitadas para identificar CPF em que o requerente e/ou seu cônjuge apresentavam algumas incompatibilidades com o perfil do programa ou fatores de risco como:

Beneficiários titulados pelo Terra Legal que não se enquadram no perfil requerido pelo programa e perda estimada.	
Cruzamento	Base de dados
Há outra área regularizada em nome do cônjuge.	BD TCU RELAÇÃO (CAD_ÚNICO)
Falecidos.	BD SISOB
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário.	BD RAIS X DAP
Beneficiários da Reforma Agrária.	BD SIPRA (RB)
Beneficiários com indícios de não enquadramento no perfil requerido pelo programa.	
Cruzamento	Base de dados
Titulados que detêm emprego/cargo público.	BD RAIS
Titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada.	BD RAIS
Sócio de empresa não agrícola.	BD RECEITA
Beneficiários que declararam residência em outra UF na declaração de IR.	BD RECEITA
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário (VBP = 0).	BD RAIS X DAP
Detém outra área rural no SNCR.	BD SNCR
Falhas formais identificadas no Programa Terra Legal.	
Cruzamento	Base de dados
Emissão do CCIR desbloqueada antes da titulação	SNCR ONLINE
Titulado não declarou os dados do cônjuge.	BD RECEITA
Titulado possui cônjuge diferente do declarado.	BD RECEITA
Titulado não cadastrado no CAR.	BD CAR
Nome diferente na RFB e no SNCR.	BD_RECEITA x BD SNCR
Requerimento realizado por pessoa listada na divulgação de trabalho escravo do MTE.	PLANILHA TEM INTERNET

9. No que se refere a verificar a duplicidade de titulação, do requerente e/ou cônjuge, cruzaram-se os CPF cadastrados no Sisterleg com a base de dados da Receita Federal, para localizar cônjuges não declarados no Sisterleg, mas declarados na base da Receita Federal; uma vez levantados os CPF dos cônjuges não declarados cruzaram-se com o Sisteleg para buscar casos em que ambos os cônjuges foram titulados em lotes distintos.
10. Para confirmar a informação, enviaram-se ofícios às Divisões de Regularização Fundiária na Amazônia Legal nos respectivos estados, solicitando cópias dos Formulários de Requerimento de Regularização Fundiária (a via contida nos processos e assinada pelo requerente), dos RG e CPF dos solicitantes e cônjuges e Títulos de Domínio; e analisaram-se as informações.
11. Foram selecionadas amostras aleatórias, com margem de erro de 10%, de processos já titulados, em oito, dos nove estados participantes do Programa Terra Legal, quais sejam, Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins, com o objetivo de se verificar as conformidades processuais. Os dados foram compilados por meio da ferramenta Access, cujos resultados constam das peças 85, 86, 99 e 111.
12. Também por meio de amostra aleatória, com margem de erro de 10%, foram selecionados 67 processos não concluídos para verificação no Sistema Nacional de Cadastro Rural quanto à situação de inibição de emissão do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural. A pesquisa ao SNCR *on line* foi realizada na data de 4/9/2014, com a base do Sisterleg-Titulação do mesmo dia.
13. O plano amostral que descreve todos os métodos e medidas envolvidos na execução da amostragem compõe a peça 113. O uso da amostragem estatística permitiu extrapolar a amostra e ampliar as inferências para o universo de processos.
14. Efetuaram-se visitas *in loco* de 64 beneficiários escolhidos segundo o critério de localização e de facilidade de acesso, devido ao tempo disponível para o deslocamento da equipe. Os resultados foram tratados como estudos de casos múltiplos.
15. A seleção foi feita entre os processos titulados de 2009 a julho de 2014, nos estados do Amapá, Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Maranhão, Tocantins e Pará. Aplicou-se a técnica de observação direta e entrevistaram-se os moradores nas propriedades visitadas. Para os não localizados buscou-se informações junto a vizinhos.
16. Os estados do Acre e de Roraima não foram visitados. No primeiro, optou-se pela não realização das visitas de campo devido a aspectos logísticos e de capacidade da equipe, priorizando-se os outros estados nos quais já houve mais titulação, contudo nesse estado também houve a seleção de processos para análise, que foram requisitados em meio digital. No caso de Roraima, ainda não houve atuação do programa no estado, não existindo áreas rurais tituladas com fulcro na Portaria MDA 23/2010, escopo do trabalho.
17. Para verificar a regularidade do estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas (Questão 4), foi solicitado ao Incra, a relação de valores cobrados dos assentados do Incra para titulação de imóveis da reforma agrária em municípios abrangidos pelo Terra Legal ou próximos; a base de dados de avaliação de imóveis do Incra nos municípios que tiverem imóveis titulados no Programa Terra Legal por exercício; e os valores constantes de tabelas referenciais (Incra).
18. Esses dados foram tabulados, a fim de comparar o valor pago por hectare no Programa Terra Legal com os valores a serem cobrados dos assentados da reforma agrária para titulação de suas parcelas em municípios próximos (1 a 4 módulos fiscais) e com os valores de mercado de imóveis situados nos mesmos municípios, a partir de dados da empresa Informa Economics FNP (IFNP) fornecidos pelo Incra, (áreas acima de 4 MF).
19. Posteriormente, realizou-se comparação dos valores cobrados pelo Programa Terra Legal com os constantes da planilha de preços referenciais da terra nua (PPR), elaborada pelo Incra e utilizada por critério legal como ponto de partida para se chegar ao valor da terra no Programa.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

20. Para verificar o processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações do programa efetuou-se consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), 2010-2014, transação balancete, relativo ao órgão 22201-Incra/Gestão:37201.

21. Realizou-se ainda revisão legal e análise documental dos demais documentos solicitados por meio de ofício de requisição.

Conformidade com as NAT do TCU:

22. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

23. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

ANEXO 5 - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DO GESTOR AOS ACHADOS DE AUDITORIA.

I.1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.

Comentários do Gestor

1. A Ação 8378 (PPA 2008-2011) se refere apenas a cadastro e não geocadastro como grafado no documento.
2. A regularização fundiária no PPA 2008/2011 era de responsabilidade do Incra e planejada para todo território nacional. Com a criação da Serfal, as atribuições de regularização fundiária na Amazônia Legal passaram a ser de responsabilidade da mesma sem, entretanto, separar a quantidade do resultado que cada unidade (Incra e Serfal) deveria atingir. Os primeiros anos da Secretaria foram dedicados ao processo de estruturação, definição das estratégias, elaboração de normativos, formatação do modelo de contratação do georreferenciamento, formação e capacitação das equipes. Neste contexto, não é possível comparar os resultados específicos da Serfal na Amazônia com as metas gerais estabelecidas para todo território.
3. Em relação ao PPA 2012/2015 é importante ressaltar que os resultados se referem a apenas 2,5 anos de execução. Sendo que os resultados da Serfal vêm numa curva ascendente no que se refere ao georreferenciamento e a destinação das áreas. Permitindo afirmar que a meta de 11,2 milhões de hectares a serem destinados será alcançada até 2015.

Análise

4. Em relação ao item 1, o título do gráfico correspondente, na figura 2 do relatório foi alterado para “Área para diagnóstico”, de modo a corrigir a imprecisão terminológica.
5. Quanto ao ponto seguinte, as comparações foram feitas a partir das informações fornecidas pela própria Serfal, que, mediante Ofício 202/2014-SERFAL/MDA (peça 64) devidamente analisado nesta fiscalização, declarou as metas, resultados e consideração a respeito do grau de cumprimento. Foi promovida alteração no relatório para explicitar o compartilhamento desses dados entre a Serfal e o Incra, indicando a ausência de separação das metas entre o que deveria ser atingido na Amazônia, pelo Programa Terra Legal, e no restante do território nacional, pelo Incra.
6. Importa ressaltar que esses dados foram remetidos pela própria Serfal, por meio do Ofício 202/2014-SERFAL/MDA, de 8/9/2014 (peça 64, p. 4), em resposta a questionamento do TCU especificamente a respeito de metas e resultados do Terra Legal, escopo da presente auditoria. Nesse documento não foram discriminadas as metas para a Amazônia Legal, tampouco o foram os resultados, o que não altera as conclusões da análise efetuada, haja vista que o baixo grau de atingimento de metas é verificado ao longo de toda a execução do programa.
7. Se o programa foi originalmente concebido para funcionar por cinco anos, não se concebe que esse período tenha sido utilizado, ao menos em boa medida, fazendo o que deveria ter sido feito antes de ter começado a funcionar. Nesse sentido, fazer durante a execução da política pública atividades de planejamento, denota que, na verdade, não houve planejamento. Em última instância, a atuação estatal levada a cabo sem planejamento, por ser mal elaborada, não consegue cumprir sua razão de ser e atingir os objetivos propostos, podendo redundar em desperdício de recursos.
8. Por fim, relativamente ao PPA 2012-2015, os comentários em nada alteram a situação histórica consolidada (objeto de avaliação do trabalho do TCU), de que em 2,5 anos só cumpriram 13,54% da meta de regularização fundiária em hectares. A afirmação de que os outros mais de 85% serão cumpridos em um 1,5 ano, sem apresentação de qualquer providência que altere essa tendência, não permite alterar a conclusão do achado.

II.2. Existência de 712 (9%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa e 3.075 (38,87%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

II.2.1. 16 casos de titulação de cônjuges.

Comentários do Gestor

9. Registra-se que o MDA não tem acesso à base de dados da Receita Federal, já foram realizadas tratativas com aquele órgão, sem que no entanto se tivesse acesso aos dados. Assim, tendo em vista que as informações são declaratórias, conforme o estabelecido em legislação, são considerados os documentos apresentados pelo requerente que comprovam a informação. Além disso, a qualquer tempo, o Programa Terra Legal, na identificação de indícios de irregularidades na informação apresentada, pode promover a anulação do título de domínio.

Análise

10. A responsabilidade pelo sucesso da política pública em comento é dos gestores do programa, cabendo a eles instituírem mecanismos de controle que garantam a aderência da execução do programa à Lei 11.952/2009 e normativos afins.

11. Observou-se que as informações declaratórias não são suficientes para garantir a adequada qualificação dos requerentes, haja vista que os dados apresentados na Tabela 2 não são desprezíveis.

12. De maneira geral, os gestores não contestaram os casos de titulação de cônjuges em áreas distintas (peça 69), contrariando os art. 5º, II da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010. Apenas informam da negativa da Receita Federal em liberar o acesso à sua base de dados, porém não apresentaram documentação comprobatória dessas tratativas. Ademais, o Programa Garantia Safra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário, ambos de responsabilidade do MDA, já estão fazendo cruzamentos de dados com essas bases.

13. Quanto à possibilidade de poder a qualquer tempo anular títulos de domínio, a inexistência de controles internos impossibilita que a administração tome conhecimento da irregularidade e, sem saber do problema, não tem como tomar providências para saná-lo, ou seja, a anulação não irá ocorrer.

II.2.2. 46 casos em que o titulado faleceu antes da titulação.

Comentários do Gestor

14. Não há cruzamento porque não é a última fase da titulação, o controle acontece no ato de entrega do título, onde é exigida a presença dos dois requerentes, se casados ou em união estável. Ademais a simples expedição do título não gera direito, pois o ato só se aperfeiçoa com a assinatura do contrato.

Análise

15. A justificativa dos gestores permite concluir que parte do já baixo rendimento do programa (achado II.1) é composto por pessoas que foram indevidamente tituladas, como os 46 falecidos (peça 70), haja vista que o sucesso do programa é medido em títulos expedidos e não em títulos recebidos pelos requerentes.

16. Outra consequência importante a se salientar é que devido ao óbito, o requerente não irá recolher o título, que poderá ficar até 3 anos, prazo da lei para reversão dos títulos não sacados pelo requerente (art. 30 da Portaria MDA 23/2010), sem qualquer destinação de fato, o que certamente não é o objetivo do programa. Como exemplo dessa fragilidade, tem-se que de 254 títulos observados in loco, em títulos de 1 a 4 módulos fiscais (peça 85, p. 1), 113 (44%) não tinham sido entregues.

17. Torna-se importante, tanto para a medição real do sucesso do programa como a sua efetividade, que os controles sejam realizados antes da titulação, evitando, assim, desperdício de recursos.

II.2.3. 645 casos em que o titulado e/ou seu cônjuge foram beneficiados em programas de reforma agrária.

Comentários do Gestor

18. No universo de casos tratados pelo TCU, há registros no Sipra que se enquadram nos seguintes casos: a) o requerente não recebeu título, lote ou crédito; b) se referem a requerentes de regularização fundiária que não tiveram seus processos antigos concluídos e foram cadastrados no Sipra como assentados; c) tiveram seus registros incluídos no Sipra, sem que tenham sido beneficiários, de fato, de programas de reforma agrária. Numa análise preliminar de amostra do universo apresentado pelo TCU, identificou-se que mais de 80% dos casos se enquadram nas situações acima e, portanto, não representam descumprimento dos requisitos legais.

19. Sobre os demais casos, em função dos status constantes no Sipra não ensejarem conclusão de que o cidadão é beneficiário, e à luz do disposto na exceção prevista no art. 5º, inciso V, da Lei 11.952/09, é necessária análise caso-a-caso em cada um dos processos que ensejaram na titulação do requerente.

Análise

20. O fato de o requerente constar nas duas bases de dados do MDA já caracteriza a irregularidade. Afinal, a forma de se verificar se o requerente é beneficiário da reforma agrária é a consulta ao Sipra e as exceções admitidas pelo MDA (art. 5º, inciso V, da Lei 11.952/2009) devem implicar em providências do requerente para ser retirado do banco de dados do Sipra.

21. Ademais, diferentemente do que alegam os gestores, dos 645 casos (peça 72) apontados 583 (90%) estão enquadrados como: aguarda transferência; assentado; titulado; e transferido, o que significa que ainda constam como contemplados nos programas de reforma agrária.

22. Os outros 62 (10%) já foram contemplados em algum momento (ou ainda estão contemplados), contudo, não foi possível precisar em que momento o titulado mudou sua classificação como beneficiário da reforma agrária. As classificações desses casos são: cadastro inativo; desistente; desistente do processo de homologação; eliminado; evadido; e registro suspenso Ação Civil Pública/STM 07100/07. Dessa maneira, o achado mostra-se relevante.

II.2.4. 5 casos em que o titulado detém cargo/emprego público e obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário.

Comentários do Gestor

23. A análise processual é realizada com base em informação declaratória, além de que, a depender do tamanho do imóvel, é exigida a apresentação de contracheque e declaração de imposto de renda. Ressalte-se que, em função das peculiaridades da vida no campo e desenvolvimento da agricultura de subsistência, há dificuldade em se precisar o valor obtido na exploração do imóvel. Ressalte-se ainda que a DAP também é uma base de dados declaratória cuja validade da informação é de até cinco anos, podendo, portanto, a informação estar desatualizada.

Análise

24. A responsabilidade pelo sucesso da política pública em comento é dos gestores do programa, cabendo a eles instituírem mecanismos de controles que garantam a aderência da execução do programa à Lei 11.952/2009 e normativos afins.

25. A lei impõe, em seu art. 6º, parágrafo único, I, da Portaria MDA 23/2010, que a renda familiar deve ser predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento (imóvel rural), no caso de servidores públicos.

26. O resultado foi oriundo do cruzamento de dados de duas bases oficiais (peça 71), sendo assim, os gestores do programa devem criar mecanismos, ou fortalecer os já existentes, para garantir o cumprimento do estabelecido na norma supracitada.

II.2.5 3.075 processos (38,87% do total de titulações) com indícios de não enquadramentos aos requisitos do programa (860 titulados com emprego/ cargo público; 1.290 titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada; Sócios de empresa não agrícola).

Comentários do Gestor

27. Aparentemente o TCU entendeu que o exercício de emprego ou cargo na iniciativa pública ou privada ou estar na condição de sócio de empresa não agrícola, representa um indício de que não haveria compatibilidade com o exercício de exploração direta e prática de cultura efetiva na área.

28. O MDA por sua vez possui entendimento diferenciado, já que a Lei 11.952/2009 permite que a exploração da área se dê em conjunto com a família do ocupante ou mediante contratação de empregado. Ou seja, o exercício de outra atividade econômica pelo requerente não configura indício de não enquadramento nos quesitos do Programa, já que as referidas atividades podem conviver harmonicamente.

29. Ressalte-se que a contratação de empregados gera renda e empregos, contribuindo para o desenvolvimento local/regional. Por fim, um dos avanços considerados na legislação é exatamente o fato de não ser exigido que o beneficiário tenha renda exclusivamente advinda do imóvel.

Análise

30. O critério de auditoria utilizado foi o art. 2º c/c art. 5º, III e IV, da Lei 11.952/2009:

Art. 2º [...]

Parágrafo Único – Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - ocupação direta: aquela exercida pelo ocupante e sua família;

II - ocupação indireta: aquela exercida somente por interposta pessoa;

III - exploração direta: atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados;

IV - exploração indireta: atividade econômica exercida em imóvel rural por meio de preposto ou assalariado;

V - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira ou outra atividade similar, mantida no imóvel rural e com o objetivo de prover subsistência dos ocupantes, por meio da produção e da geração de renda;

VI - ocupação mansa e pacífica: aquela exercida sem oposição e de forma contínua;

[...]

Art. 5º – Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

III - praticar cultura efetiva; e

IV - comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004.

31. A própria lei veda a ocupação indireta e a exploração indireta. O titulado deve atuar diretamente na área pleiteada, não sendo suficiente a mera ocupação e exploração indireta, ou seja, por intermédio de preposto, mormente um caseiro.

32. Não obstante ter emprego formal e ser proprietário de empresas não serem fatores impeditivos da titulação no âmbito do programa, são fatores de risco, uma vez que a Lei determina o domínio direto e a exploração direta (atividade econômica exercida em imóvel rural, praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados, nos termos do art. 5º, III e IV, da lei 11.952/2009 c/c art. 5º, III e IV, Portaria MDA 23/2010). A execução de atividade econômica diversa da rural impacta na capacidade da exploração direta, reduzindo a capacidade produtiva (tempo) a ser dedicada ao cultivo efetivo (peças 73, 74 e 75).

33. A contratação de pessoas é possível, desde que se explore diretamente (praticada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, ou com a ajuda de terceiros, ainda que assalariados).

34. Assim o risco existe e deve ser mitigado, impondo a instituição de controles adicionais nesses casos.

II.2.6. 611 casos de titulados que declararam à RFB residência fora do Estado em que foram

titulados.

Comentários do gestor

35. Não há impedimento legal para a expedição de títulos aos cidadãos que residem em outro estado. A Lei não faz qualquer exigência quanto ao local da moradia. É perfeitamente possível residir em outro estado e explorar diretamente o imóvel, uma vez que o entendimento consolidado do MDA quanto à exploração direta leva em consideração a capacidade de administrar e gerir o imóvel rural, mesmo que a distância.

Análise

36. O critério de auditoria utilizado foi o art. 2º c/c art. 5º, III e IV, da Lei 11.952/2009. A própria lei veda a ocupação indireta e a exploração indireta. Como já comentado, o titulado deve atuar diretamente na área pleiteada, não sendo suficiente a mera ocupação e exploração indireta, ou seja, por intermédio de preposto, mormente um caseiro, de maneira que seria impossível, nos termos da lei, a exploração direta morando em outro estado.

37. Assim, o risco existe e deve ser mitigado (peça 76), impondo à instituição de controles adicionais nesses casos.

II.2.7. 79 casos em que o titulado é servidor público e não informou o valor bruto de produção (VPB).

Comentários do gestor

38. A verificação da renda é feita por meio de declaração constante no processo. O fato de não ter sido declarado o VPB na DAP não influencia na verificação dos requisitos de regularização fundiária pelo Terra Legal. Ressalte-se que não há obrigatoriedade legal de que haja preenchimento do VPB na DAP.

Análise

39. A responsabilidade pelo sucesso da política pública em comento é dos gestores do programa, cabendo a eles instituírem mecanismos de controle que garantam a aderência da execução do programa à Lei 11.952/2009 e normativos afins.

40. A norma impõe em seu art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010 que a renda familiar deve ser predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento (imóvel rural), no caso de servidores públicos.

41. Sendo ou não declaratório o resultado foi oriundo do cruzamento de dados de duas bases oficiais e deve ser investigado (peça 77). Sendo assim, os gestores do programa devem criar mecanismos, ou fortalecer os já existentes, para garantir o cumprimento do estabelecido na lei supracitada.

II.2.8. 754 casos em que o titulado possuía outro imóvel rural.

Comentários do gestor

42. A incidência do nome do requerente no SNCR não significa que se trate de registro de propriedade, visto que o sistema também admite o registro de posse por simples ocupação ou posse a justo título. Isto posto, a verificação de existência de propriedade é realizada no campo “situação jurídica”. Os casos em que há verificação de existência de outra propriedade geram indeferimento do requerimento. Por fim, não é vedada aquisição de imóveis posteriormente à titulação, e nestes casos pode haver mais de um registro de propriedade no SNCR.

Análise

43. Diante da informação do gestor de um campo no SNCR em que se pode verificar com certeza se o requerente possui ou não outro imóvel, efetuou-se uma nova consulta ao sistema, a fim de identificar esse campo. Não se localizou o campo “situação jurídica”, contudo observou-se que o SNCR possui

registro do número de matrícula do cartório que é condição *sine qua non* para que uma pessoa se declare proprietária de um imóvel.

44. Assim, efetuou-se novo cruzamento entre as bases do SNCR e do Sisterleg e obtiveram-se 220 titulados no programa que são proprietários de outro imóvel rural, subtraindo 22, cuja data da matrícula foi posterior à da titulação, obtêm-se 198 casos de irregularidades, haja vista que o titulado possuía outro imóvel rural antes de ser titulado, contrariando o art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010.

45. Nesse sentido, esses 198 casos (peça 115) foram acrescidos à tabela 1, do relatório que trata das irregularidades, enquanto os 535 casos (peça 116) sem matrícula, em que o titulado e/ou seu cônjuge possuía registro no SNCR diferente do código do imóvel alvo de titulação, no âmbito do Programa, compõem a tabela 2, pois continuam representando risco ao cumprimento do art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010, haja vista que possuem registro no SNCR de áreas distintas, o que indica a possibilidade do requerente ou seu cônjuge possuir outro imóvel rural ainda não cadastrado em cartório e deve ser investigado.

46. Dessa maneira, houve uma modificação nos quantitativos citados no comando do achado, passando de 712 (9%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa e 3.075 (38,87%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa para 887 (11%) e 2931 (36,89%), respectivamente, além de falhas formais em processos de titulação.

II.2.9. Foram identificadas as seguintes falhas formais que prejudicam o controle e a qualidade das titulações do Programa Terra Legal: 268 casos em que o titulado não declarou os dados do cônjuge; 12 casos em que o titulado possui cônjuge diferente do declarado; 6.922 casos em que o titulado não realizou o cadastro no Cadastro Ambiental Rural; 24 casos em que o titulado consta com nome diferente no cadastro da Receita; 7 requerentes constando na lista de exploradores de trabalho escravo do MTE.

Comentários do gestor

47. No que tange às situações citadas pelo TCU, manifestamo-nos que: a) a informação quanto ao estado civil é declaratória e aferida com base nos documentos apresentados. Ademais, o estado civil “solteiro” não é passível de comprovação. Caso haja alteração do cônjuge no decorrer do processo, a situação será identificada e solucionada no momento da entrega do título; b) não há dispositivo legal que impute ao MDA a realização do CAR para os beneficiários titulados pelo PTL; em adendo, o prazo para realização de tal cadastro se esgota apenas em dezembro de 2015; c) utiliza-se na titulação, os dados do documento apresentado; além disso, quando do registro do título há controle pelos cartórios, com a conferência dos documentos e se houver divergência, o titulado deve voltar a procurar o PTL e solicitar retificação do título; d) o fato de haver requerentes constantes na lista de trabalho escravo não implica dano, é assegurado o direito dos mesmos realizarem o requerimento, sendo que o mesmo será obrigatoriamente indeferido.

Análise

48. A informação dos itens “a” e “b” (peças 79 e 80) são falhas formais que podem prejudicar o controle da adequada titulação, e se confirmaram no caso dos 16 cônjuges que foram ambos titulados conforme já analisado, impondo, assim, a instituição de controles adicionais nesses casos.

49. Em relação ao CAR (peça 81), o critério utilizado foi o disposto no art. 15, inc. I a III da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012:

Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:

I - o aproveitamento racional e adequado da área;

II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;

Art. 29 da Lei 12.651/2012 É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

50. As informações contidas no CAR são as informações que devem constar no título de domínio, art. 15, I, II, III, da Lei 11.952/2009.

51. Deve-se realizar uma interpretação sistemática, o CAR é obrigatório para imóveis rurais, sejam posses ou propriedades, segundo o § 3º, do art. 29 a “inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de um ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo”.

52. Se no âmbito do Programa Terra Legal o posseiro deve comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 1º de dezembro de 2004, nos termos do Art. 5º, IV da Lei 11.952/2009, como a Lei do CAR é de 2012, e segundo o seu art. 83 entrou em vigor na data de sua publicação, era de se imaginar que todos os imóveis tivessem com o registro no CAR.

53. Inobstante o prazo de 2015, as informações necessárias à emissão do CAR já estão presentes no processo antes da titulação, sendo interessante ressaltar que o programa não pode agir de maneira isolada. O Programa Terra Legal Amazônia é um importante instrumento para a implementação efetiva do CAR, e este por sua vez é um instrumento de controle para o adequado cumprimento do art. 15, I, II, III da Lei 11.952/2009.

54. Quanto ao item “c” (peça 82), diferenças entre o nome do beneficiário no SNCR e na RFB impossibilitam o cumprimento dos citados normativos, dificultando controles como cruzamentos de dados por exemplo, destinados a coibir a entrada de beneficiários não definidos no art. 5º, da Lei 11.952/2009 (peça 82).

55. A falha formal pode prejudicar o controle da adequada titulação, sendo necessária a aplicação dos controles, o que mostra a importância da consulta a outras bases de dados governamentais.

56. Por fim, durante os procedimentos desta auditoria, a análise de processos em que já houve titulação (peças 85, 86 e 111) revelou que apenas nos processos de regularização de áreas acima de 4 módulos fiscais a consulta ao cadastro do MTE é realizada com frequência, tendo sido identificada em 97% da amostra. Nos processos de áreas de 1 a 4 módulos fiscais, em 56% dos casos não foi feita a consulta ao cadastro do MTE e, nos de áreas abaixo de 1 módulo fiscal, nenhum apresentava registro de consulta ao cadastro do MTE (peça 83).

57. Desta forma, embora não haja registros de titulados no cadastro do MTE, a ausência de procedimentos para a verificação da presença dos requerentes nesse Cadastro pode culminar em titulações indevidas.

58. Não faz sentido permitir o andamento do processo, consumindo recursos, que será obrigatoriamente indeferido.

II.3. Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor pago em projetos de assentamento do Incra, com mesmo perfil de público alvo, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (acima de 1 módulo fiscal e abaixo de 4 módulos fiscais).

II.4. Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais desproporcional ao valor de mercado, com mesmo perfil de público alvo (imóveis acima de 4 MF), bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra.

Comentários do Gestor

59. A definição dos valores a serem cobrados, segue estritamente o que determina a Lei 11.952/09 e seus regulamentos, delegando ao MDA a discricionariedade na definição dos valores a serem praticados. A metodologia de cálculo procura ser coerente ao sair de uma condição de doação, para áreas de até 01 módulo fiscal, seguindo uma função matemática crescente e linear, reduzindo assim as disparidades entre ocupantes com áreas de dimensão aproximadas.

60. A política de regularização fundiária tem como principal objetivo dar regularidade aos imóveis rurais localizados em terras da União e que estejam sendo ocupados por cidadãos que atendem aos requisitos legais; em muitos casos, tratam-se de indivíduos que participaram do processo de colonização promovido pelo governo federal há décadas. Não se deve tratar a regularização fundiária como um mercado de terras; o espírito da Lei é permitir a incorporação dos imóveis ao sistema produtivo de forma sustentável, gerando mais empregos e renda nas regiões onde ocorre a regularização.

61. Entende-se que não é pertinente a comparação de valores praticados em áreas de regularização e em áreas de reforma agrária, uma vez que as legislações que tratam das duas políticas são diferentes. Na reforma agrária, normalmente estamos tratando de áreas que foram objeto de aquisição pelo governo federal por meio da desapropriação, ou seja, com custos absolutamente diferentes da regularização em terras públicas.

62. Outro fator a ser destacado é que a regra para definição dos valores a serem cobrados foi amplamente discutida no Grupo Executivo Interministerial - GEI, do qual fazem parte o Ministério Público Federal, representantes da sociedade civil, organizações não governamentais, representantes dos nove governos estaduais da Amazônia e outros órgãos do governo federal.

63. Além disso, no ano de 2010, previamente à publicação da Portaria Serfal 01/2010, o tema foi objeto de apresentação ao Tribunal de Contas da União, ocasião em que não houve questionamento quanto à metodologia a ser aplicada.

64. A Lei 13.001/2014 atribuiu ao MDA/Incra novas regras para definição de valores a serem cobrados na política de reforma agrária e já há entendimento interno de que as regras sejam semelhantes ao do PTL.

65. Por fim, não há qualquer dispositivo legal que determine a cobrança de valor de mercado nas ações de regularização fundiária e portanto não faz sentido comparação entre o valor cobrado pelo PTL na regularização fundiária e o valor de mercado.

Análise

66. A Portaria não segue estritamente a legislação. O relatório desta auditoria demonstra justamente o contrário, evidenciando por que e em que aspectos e situações se considera que a portaria extrapola a legislação.

67. A alegação de que a mentalidade do programa não deveria ser a mesma do mercado livre de terras não merece prosperar, haja vista que os índices poderiam ser outros e, ainda assim, haver benefícios e tratamentos diferenciados para os mais desfavorecidos. Regularizar a posse de terras por titulados que sequer visitam essas áreas (achado II.2), por outro lado, parece favorecer aquela mentalidade de mercado, à medida em que pode, aliás, contribuir para a especulação imobiliária.

68. Não cabe aqui avaliar o argumento de que os preços da terra na reforma agrária seriam maiores em função de custos diferenciados na sua aquisição, pois caso coubesse, deveria ser feita a seguinte questão: por que, então, o governo federal não realizou a reforma agrária com as terras que já possuía e que passaram para o âmbito do Terra Legal? Ao contrário, mais importante do que isso é o raciocínio desenvolvido no relatório, a saber: o Estado brasileiro deu tratamento diametralmente oposto à isonomia e à impessoalidade determinadas pela Constituição ao tratar de maneira desigual pessoas na mesma situação (pequenos produtores rurais da mesma região).

69. Se, a partir da Lei 13.001/2014, o tratamento passará a ser isonômico sendo o Terra Legal parâmetro para os assentamentos, em nada é invalidada a análise desta auditoria, já que seu escopo avançou no tempo até período anterior ao vigor desse diploma legal. Por outro lado, sendo feita essa opção, cai por terra a justificativa de que os preços na reforma agrária eram maiores por terem custos maiores na obtenção das terras, dada a possibilidade de reduzir aqueles valores aos patamares do Programa Terra Legal.

70. Ademais, não foi comprovada que houve manifestação favorável a essa apresentação prévia dos índices ao TCU, razão pela qual sua menção não pode ser aqui avaliada.

71. Por fim, o texto do relatório (item 79) justifica a comparação dos preços das terras maiores que 4 MF com os de mercado (não se trata mais de agricultura familiar). É de se ressaltar, porém, que a legislação estabelece que o valor-base para aplicação de índices deflatores é o menor preço da terra nua na PPR.

72. Esta, por sua vez, é elaborada pelo Incra a partir do valor de mercado, conforme procedimentos estabelecidos em manual específico da entidade. Nesse manual, são adaptadas técnicas da Norma 14.653-3 da ABNT em sistematização do método para resultar a partir do valor de mercado o preço do imóvel rural (peça 93, p. 65-66).

II.5.1. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas nos artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, nos artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e nos artigos 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

II.5.2 Constatou-se que não existe controle de pagamentos dos títulos

Comentários do gestor

73. Deve-se considerar que há uma quantidade muito pequena de títulos que já venceram em função da carência de 3 anos, e está em fase final de desenvolvimento um sistema que controlará os pagamentos. Além do mais está em processo de discussão a contratação de instituição financeira para realizar gestão da cobrança e pagamentos. Atualmente para facilitar a preparação dos cálculos foi desenvolvida planilha e equipes nos estados foram treinadas para realização destes cálculos. O MDA discorda da afirmação de que não há controle dos pagamentos dos títulos, visto que há acompanhamento físico do pagamento em cada um dos processos, bem como é possível realizar consulta dos pagamentos via Siafi.

Análise

74. Em consulta ao sistema Sisterleg-Titulação foi possível verificar que 384 títulos maiores que 1 módulo fiscal venciam a primeira prestação até outubro de 2014. O que mostra que não são tão poucos títulos que já venceram a primeira parcela.

75. Quanto ao controle físico de cada processo, não se mostra o ideal, a equipe de auditoria possui diversos e-mail em que os coordenadores regionais mostraram grandes dificuldades em localizar determinados processos solicitados.

II.6. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das terras.

Comentários do gestor

76. O procedimento para notificação dos requerentes do indeferimento do seu pleito de regularização fundiária também está sendo construído, e a minuta respectiva já está no aguardo de análise e emissão de parecer jurídico; quanto ao rito para a reversão dos lotes ao patrimônio da União, também está em fase de produção normativa, como indicado alhures;

77. Em verdade, a reversão do imóvel ao patrimônio da União, tanto nos casos de implemento de condição resolutiva em área dantes titulada, como nas hipóteses de indeferimento de pleito de regularização fundiária, perpassa por um juízo de valor, de conveniência e oportunidade, por meio do

qual se irá sopesar e averiguar quais as possíveis destinações a serem conferidas, para que ao final, se opte pela mais adequada, diante da realidade fático-geográfica a ser aferida caso a caso. Este processo pode envolver ações integradas com outros órgãos e entidades públicas federais, a exemplo do Incra, em virtude da grande demanda para criação de projetos de interesse social; e

78. É imperioso que se ressalte a importância da adequação da destinação da área pública para a solução de inúmeros conflitos fundiários, contribuindo assim para a redução da violência no campo, ao tempo em que se estimulam destinações que primem pela evolução econômica em parceria com o desenvolvimento sustentável – a exemplo das criações de unidade de conservação de regime menos restritivo. O processo eletivo da destinação, sem dúvida, deve ser conduzido de forma criteriosa, e tais respostas são comumente exigidas da Administração, notadamente nas demandas judiciais.

Análise

79. Os gestores reconheceram a falha e informaram que os procedimentos de reversão estão sendo construídos, contudo, deve-se observar que o programa iniciou em 25/6/2009 e que já foi até prorrogado, não sendo razoável tardar mais de 5 anos para se instituir instrumentos que garantam o cumprimento da lei, conforme art. 26 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 26, §4º da Lei 9.784/1999.

80. E o art. 26, §4º, da Portaria MDA 23/2010 estabelece que passado o prazo de 30 dias, ou indeferido o recurso, adotar-se-ão as medidas cabíveis à reversão do imóvel ao patrimônio da União. De maneira que não há que se falar em conveniência e oportunidade na reversão das terras.

81. O Programa, ao indeferir requerimento de regulamentação de terras, deixa patente que o requerente está ocupando indevidamente o imóvel rural da União e cometendo crime de grilagem. A manutenção de pessoas, que reconhecidamente pela administração pública estão na condição de posseiros, perpetua o estado que o programa inicialmente se propôs a eliminar, e de nada ajuda a estancar a “grilagem” de terras, uma vez que o registro negado não eliminaria novas ocupações, apenas se negaria o papel, e decorridos anos criaria um grande problema de direito fundiário ao Brasil.

II.7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.

82. O gestor não se manifestou sobre esse achado.

II.8. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a serem georreferenciadas.

Comentários do gestor

83. Apesar de não haver uma norma que formalize os critérios, há um profundo processo de planejamento, no qual são utilizados critérios objetivos e que conta com a participação das Divisões Regionais do Terra Legal, da Divisão de Agrimensura, além de consultas formais feitas a outros órgãos públicos que atuam com questões fundiárias na Amazônia Legal. O resultado desse planejamento é registrado nos autos de processos administrativos arquivados na Coordenação-Geral de Cadastro e Cartografia.

84. Ressalta-se que o cenário para definição de áreas a serem georreferenciadas é dinâmico e envolve inúmeros fatores que são considerados no processo de discussão. Assim a proposição de uma norma abarcaria vários critérios, resultando numa norma geral. Frisamos que a direção do PTL se pauta e atua de forma impessoal neste processo.

Análise

85. Não se dúvida nem se questiona a ocorrência do planejamento entre as coordenações regionais e o órgão central e Brasília. Seja como for, a normatização dos critérios para georreferenciamento visa inclusive a subsidiar esses planejamentos.

86. O princípio da legalidade, estatuído no caput do art. 37 da Constituição e repetido no art. 2º, da Lei de Processo Administrativo, impõe à administração pública o dever de agir dentro e conforme o ordenamento jurídico. Mais do que fazer o que a lei permite, deve ser feito o que a lei determina.

87. Nessa esteira, a impessoalidade constante do mesmo art. 37 supracitado estabelece que o trato com o administrado seja balizado por critérios objetivos, de modo a impedir o paternalismo e o clientelismo na atuação estatal.

88. Diante desse quadro, é importante a formalização em documentos escritos dos critérios objetivos estabelecidos para seleção e ordem de áreas a serem georreferenciadas.

89. Mais do que atas ou autos arquivados numa coordenação-geral, a edição de documentos a serem publicados demonstraria a obediência ao princípio da legalidade, a observância da impessoalidade e o cumprimento do dever de *accountability*, na medida em que permitiria o exercício do controle social e colaboraria com a missão institucional dos órgãos de controle.

90. Não se desconhece que mesmo o bioma amazônico abarque inúmeras diferenças regionais, o que, por si só, justificaria a adoção de critérios igualmente diferenciados para a atividade de georreferenciamento, contudo, como essa situação pode ser avaliada se o acesso ao conhecimento desses critérios é dificultado pela ausência de formalização?

91. Essas diferenças não impedem – antes solicitam – o estabelecimento de critérios gerais, que poderiam nortear as adaptações eventualmente necessárias às peculiaridades locais.

II.9. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.

Comentários do gestor

92. O requerimento por procuração envolve necessariamente a realização de vistoria in loco e assim representa maior controle do procedimento. Embora conste em norma do MDA, a limitação sobre as procurações é discutível, e já há tratativas internas sobre revogação desta limitação.

Análise

93. Os argumentos não alteram o fato de que, até aqui, o comando do art. 5º da Portaria MDA 37/2009 foi sistematicamente descumprido. É que a realização de vistorias in loco, por si só, não garante que um mesmo procurador não cadastrou mais de três beneficiários, ou áreas superiores a 15 MF ou a 1.500 ha.

94. Com isso, o risco que a norma pretendia evitar não pode ser sequer diminuído, pois não há controle a respeito do recurso a procuradores como meio de fraude ao programa pela utilização de “laranjas”.

95. A situação é agravada pelo fato de que, passados os cinco anos inicialmente previstos para o programa cumprir seu papel, não foi implementada, por exemplo, uma solução de tecnologia da informação para que o próprio Sisterleg, mediante o preenchimento de campo apropriado com os dados de procuradores – e não apenas de que o requerimento foi feito por procuração, como tem sido feito –, pudesse fazer a crítica e emitir um alerta nas hipóteses vedadas pelo art. 5º da Portaria MDA 37/2009.

II.10. Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

Comentários do gestor

96. Em que pese ter sido citados como critérios o Art. 37, caput da Constituição Federal c/c parágrafos 1º e 2º, do art. 22 da Lei 4.947/1966, não se verifica em nenhum deles a obrigatoriedade para inibição de CCIR para imóveis cujos processos de titulação ainda não foram concluídos. Ademais, o parágrafo único do artigo 3º da Lei 5.868/72 define que “Os documentos expedidos pelo INCRA, para fins cadastrais, não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos”.

Análise

97. Em verdade, à primeira vista, a literalidade da lei não permite a conclusão de que a emissão de CCIR deveria ser inibida antes da titulação.
98. Conforme o art. 22 da Lei 4.947/1966:
- A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo IBRA e previsto na Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia mista de que a União possua a maioria das ações, e, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no IBRA ou no INDA, ou aprovação de projetos de loteamento.
99. Entretanto, o ordenamento jurídico é um todo sistêmico que, a fim de ser harmonicamente interpretado, não pode ser reduzido à semântica, sob pena de o direito desprezar a mesma realidade da vida que pretende regular e, dessa maneira, para nada servir.
100. Ora, se fosse adotada a interpretação acima mencionada, chegar-se-ia ao absurdo de concluir que um proprietário de imóvel rural, por sua condição de proprietário, teria uma situação mais gravosa do que aquele que ainda está na condição de requerente.
101. Por óbvio, tal tese não se sustenta, sobretudo pela União e em se tratando de imóveis que integram seu patrimônio. É certo que o requerimento cadastrado no Terra Legal não faz prova de propriedade da terra pelo requerente. Isso apenas reforça a necessidade de inibir a emissão do CCIR para ele até eventual decisão favorável, mitigando assim, a utilização desse documento como comprovante de posse precária.
102. Além do mais, em homenagem aos princípios da impessoalidade e moralidade (art. 37 da Constituição), é necessário conferir tratamento uniforme a quem está na mesma situação. Por isso, não é cabível que mais da metade dos requerentes recebam um tratamento e os demais, sem qualquer justificativa, sejam favorecidos, como identificado no presente achado.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo do Amazonas

DOCUMENTOS JUNTADOS

Documentos	Peças
Portarias de Fiscalização	1; 5; 9; 18; 21; 43 e 105
Rol de Responsáveis	46
Ofícios de apresentação	2, 3, 4, 11; 13; 23; 24; 25; 26; 27;
Ofícios de requisição	14; 15; 16; 17; 19; 20; 22; 29; 34; 35; 38; 47; 48; 49; 51; 52; 53; 54; 55;
Ofícios encaminhados à equipe pelo fiscalizado	30; 31; 32; 33; 41; 106
Evidências	Listadas no Anexo 5